

Mikko Laine

**KAUPUNGISTUMINEN JA KUNTIEN
ERILAISTUMISKEHITYS VÄESTÖÖN
MENETTÄVIEN KUNTIEN NÄKÖKULMASTA
TARKASTELTUNA**

Case: Uudenmaan sote-erillisratkaisu

Johtamisen ja talouden tiedekunta

Pro gradu -tutkielma

Lokakuu 2020

Ohjaaja: Arto Haveri

TIIVISTELMÄ

Mikko Laine: Kaupungistuminen ja kuntien erilaistumiskehitys väestöään menettävien kuntien näkökulmasta tarkasteltuna – Case: Uudenmaan sote-erillisratkaisu

Pro gradu -tutkielma

Tampereen yliopisto

Hallintotieteiden maisteriohjelma

Lokakuu 2020

Tässä tutkielmassa tarkastellaan kaupungistumista sekä kuntien erilaistumiskehitystä. Näitä ilmiöitä konkretisoivana case-tapauksena toimii vuoden 2019 hallitusohjelman mukaisen Uudenmaan sote-erillisratkaisun selvittäminen. Tähän tutkimusasetelmaan omanlaisensa lisämausteen tuo laadullinen tutkimusaineisto, jossa informantteina on kahden sellaisen maakunnan korkeita kunnallisia viranhaltijoita, joissa esioletusten perusteella suhtaudutaan kaikista nuivimmin Uudenmaan sote-erillisratkaisun tarpeellisuuteen. Tutkimuskysymyksenä on: *”Miten Uudenmaan sote-erillisratkaisu kuvastaa kaupungistumista ja kuntien erilaistumiskehitystä Kainuun sekä Päijät-Hämeen kuntien näkökulmasta tarkasteltuna?”*

Tällainen asetelma kannustaa ensinnäkin kokonaisvaltaisempaan tarkasteluun ja nostaa esiin mahdollisesti vähemmälle huomiolle jääneitä näkökulmia liittyen Uudenmaan sote-erillisratkaisuun, kuntien erilaistumiskehitykseen sekä kaupungistumisen megatrendiin suomalaisessa kontekstissa. Toisaalta tällä asetelmalla tavoitellaan myös syvempää ymmärrystä alueellisten erityispiirteiden huomioimiseen liittyen, joka on varsin keskeinen tekijä laajojen hallinnollisten reformien onnistumisessa taikka epäonnistumisessa.

Tutkimusaineisto on kerätty tammi–maaliskuussa 2020 Kainuun sekä Päijät-Hämeen kuntien kunnanjohtajilta, talousjohtajilta ja sote-johtajilta. Aineistonkeruussa puolistrukturoituja teemahaastatteluja tehtiin yhteensä yhdeksän kappaletta. Haastatteluaineisto on tämän jälkeen litteroitu kokonaisuudessaan kirjalliseen muotoon ja tästä on jatkettu aineistolähtöisen sisällönanalyysin menetelmillä. Tutkimuskysymyksestä on muodostettu kolme analyysikysymystä ja näiden analyysikysymysten ”vastauksiksi” saatuja alkuperäisilmauksia abstrahoimalla on muodostettu aluksi ns. pelkistettyjä ilmauksia. Niitä on luokiteltu systemaattisesti samankaltaisuuksia etsien ja niiden abstraktiotasoa edelleen nostamalla sekä klusterointityötä jatkamalla on lopulta konstruoitu hierarkkinen rakennelma, josta löytyi lopulta 80 alaluokkaa, 21 yläluokkaa, 4 pääluokkaa sekä koko aineistoa kuvaava yleisnarratiivi/yhdistävä luokka.

Luokittelun seurauksena syntyneet neljä pääluokkaa ovat: 1) Resurssit ja valta keskittyvät 2) Tulevaisuudennäkymät ovat pääasiallisesti synkkiä 3) Haasteiden lisäksi on kuitenkin myös menestymisen mahdollisuuksia 4) Realiteettien hyväksymistä ja rohkeaa uudistumista tarvitaan. Aineiston yleisnarratiivi sekä vastaus tutkimuskysymykseen näyttääkin seuraavanlaiselta: *Resurssit ja yhteiskuntapoliittinen valta keskittyvät Suomessa Uudellemaalle sekä maakuntien keskuskaupungeille. Harvaanasuttujen alueiden pienet kunnat ovat äärimmäisen kovien haasteiden edessä, mutta toivoo ei niissä olla kuitenkaan kokonaan menetetty. Näiden kuntien menestyminen tulevaisuudessa edellyttää demografisten ja taloudellisten realiteettien hyväksymistä sekä rohkeaa uudistumista. Muutosta ei voida pysäyttää, mutta kehityskulkuja voidaan proaktiivisen toimijuuden myötä olla jossain määrin itse ohjaamassa. Kuntalaisten palvelut voidaan tulevaisuudessakin saada järjestettyä, mikäli vanhoja toimintatapoja ollaan valmiita ennakkoluulottomasti muokkaamaan toimintaympäristön muuttuessa. Näissäkin kunnissa on pakko hyväksyä se tosiasia, että menestyminen uudelaissa olosuhteissa edellyttää sopeutumiskykyä sekä uudenlaisia ”työkaluja”.*

Avainsanat: sote-uudistus, kaupungistuminen, kuntien erilaistuminen, kutistuvat kaupungit

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

Sisällys

1 Johdanto	1
1.1 Uudenmaan sote-erilliskorvaisun selvittäminen 2019.....	2
1.2 Ilmiöt erilliskorvaisun taustalla	4
1.3 Kuntapulssikyselyn tulokset sekä Kainuun ja Päijät-Hämeen kuntien vastaukset	6
1.4 Tutkielman rakenne.....	7
2 Tutkielman teoreettinen viitekehys	9
2.1 Kuntien erilaistumiskehitys	9
2.2 Kuntien tehtävien eriyttäminen perustuslain näkökulmasta	13
2.2.1 Perustuslaista aiheutuu tehtävien eriyttämiselle edellytyksiä ja reunaehdoja	13
2.2.2 Lainsäädännöllisen yhtenäisyyden sekä erilaisuuden historiasta	14
2.2.3 Sote-uudistuksen tarve ja aiempien yritysten epäonnistuminen	15
2.2.4 Kunnan moniulotteinen oikeudellinen luonne.....	16
2.2.5 Juha Lavapuron tutkimusryhmän selvitys 2019	17
2.3 Kaupungistuminen.....	20
2.4 Kutistuvat kaupungit	23
2.5 Metropolivallankumous	30
3 Tutkielman empiirisen osion toteutus.....	33
3.1 Kuntapulssikyselyn ja oman esiymmärryksen mukaiset lähtökohdat tutkimukselle	33
3.2 Laadullista tutkimusta teemahaastatteluiden avulla	34
3.3 Aineistolähtöistä sisällönanalyysia	35
4 Analyysin tulokset.....	36
4.1 Resurssit ja valta keskittyvät	37
4.1.1 Eriarvoisuuden tunteen kasvu	37
4.1.2 Alueellisen epätasa-arvon lisääntyminen.....	38
4.1.3 Suurilla kaupungeilla on merkittävää yhteiskuntapoliittista valtaa	39
4.1.4 Keskittämis- ja kaupunkipoliittikkaa aluepolitiikan sijasta	40
4.1.5 Rikkaampi sekä käytökseltään ylpeä ja itseks	41
4.1.6 Eriyisasema ja veturin rooli	42
4.1.7 Uudenmaankin sotea tulisi kehittää yhtenäisen mallin mukaisesti	43
4.2 Tulevaisuudennäkymät ovat pääasiallisesti synkkiä	45
4.2.1 Epävarmuutta sekä huolta tulevasta	45
4.2.2 Väestörakenteen kehittyminen huolestuttavaan suuntaan.....	46
4.2.3 Kunnan saavutettavuus on elinvoiman kannalta keskeistä.....	47
4.3 Haasteiden lisäksi on kuitenkin myös menestymisen mahdollisuuksia	49

4.3.1 Todellinen valta on osin verkostoyhteistyöstä riippuvaista	49
4.3.2 Johtajan persoonan keskeinen merkitys	50
4.3.3 Mahdollisuuksia kehittyä ja vastata tulevaisuuden haasteisiin	51
4.3.4 Vallitsevilla trendeillä on myös positiivisia vaikutuksia kunnalle	52
4.4 Realiteettien hyväksymistä ja rohkeaa uudistumista tarvitaan	53
4.4.1 Taloudelliset realiteetit rakenneuudistuksen ajureina.....	54
4.4.2 Kevytkuntakeskustelussa nähdään uhkia ja mahdollisuuksia	55
4.4.3 Keskittämispäätökset ovat poliittisesti vaikeita	56
4.4.4 Supistumisen hyväksymistä ja suunnittelua tarvitaan	57
4.4.5 Kunnan tehtävänä on palvella kuntalaisia.....	58
4.4.6 Tietyt palvelut voidaan hakea myös etäämmältä	59
4.4.7 Suomalaisen kunnan uudelleenmäärittelyn tarve	61
5 Johtopäätökset ja pohdinta.....	63
5.1 Vastaus tutkimuskysymykseen.....	63
5.2 Kaupungistumisen tarkastelua myös kutistuvien kuntien näkökulmat huomioimalla	64
5.2.1 Resurssit ja valta keskittyvät	65
5.2.2 Tulevaisuudennäkymät ovat pääasiallisesti synkkiä	65
5.2.3 Haasteiden lisäksi on kuitenkin myös menestymisen mahdollisuuksia	66
5.2.4 Realiteettien hyväksymistä ja rohkeaa uudistumista tarvitaan	67
5.3 Tulosten merkitys, luotettavuus ja käytettävyys.....	69
5.4 Kiinnostavia jatkotutkimusaiheita	70
Lähteet.....	71
Liitteet.....	75
Liite 1. Teemahaastattelurunko	75
Liite 2. Aineistosta esiin nousseet alaluokat.....	77
Liite 3. Aineistosta esiin nousseet pääluokat ja yläluokat	79

TAULUKKO- JA KUVIOLUETTELOT

- Taulukko 1. Ensimmäisen pääluokan muodostuminen yläluokista, s. 37
 - Taulukko 2. Toisen pääluokan muodostuminen yläluokista, s. 45
 - Taulukko 3. Kolmannen pääluokan muodostuminen yläluokista, s. 49
 - Taulukko 4. Neljännen pääluokan muodostuminen yläluokista, s. 53
-
- Kuvio 1. Ensimmäisen yläluokan muodostuminen alaluokista, s. 38
 - Kuvio 2. Toisen yläluokan muodostuminen alaluokista, s. 39
 - Kuvio 3. Kolmannen yläluokan muodostuminen alaluokista, s. 40
 - Kuvio 4. Neljännen yläluokan muodostuminen alaluokista, s. 41
 - Kuvio 5. Viidennen yläluokan muodostuminen alaluokista, s. 42
 - Kuvio 6. Kuudennen yläluokan muodostuminen alaluokista, s. 43
 - Kuvio 7. Seitsemännen yläluokan muodostuminen alaluokista, s. 44
 - Kuvio 8. Kahdeksannen yläluokan muodostuminen alaluokista, s. 46
 - Kuvio 9. Yhdeksännen yläluokan muodostuminen alaluokista, s. 47
 - Kuvio 10. Kymmenennen yläluokan muodostuminen alaluokista, s. 48
 - Kuvio 11. Yläluokan numero 11 muodostuminen alaluokista, s. 50
 - Kuvio 12. Yläluokan numero 13 muodostuminen alaluokista, s. 52
 - Kuvio 13. Yläluokan numero 14 muodostuminen alaluokista, s. 53
 - Kuvio 14. Yläluokan numero 15 muodostuminen alaluokista, s. 55
 - Kuvio 15. Yläluokan numero 17 muodostuminen alaluokista, s. 57
 - Kuvio 16. Yläluokan numero 18 muodostuminen alaluokista, s. 58
 - Kuvio 17. Yläluokan numero 19 muodostuminen alaluokista, s. 59
 - Kuvio 18. Yläluokan numero 20 muodostuminen alaluokista, s. 61
 - Kuvio 19. Yläluokan numero 21 muodostuminen alaluokista, s. 62

1 Johdanto

Perehdyin tässä pro gradu -tutkielmassani ilmiötasoilla urbanisaatioon eli kaupungistumiseen sekä kuntien erilaistumiskehitykseen. Näiden käsitteiden muodostamassa teoreettisessa viitekehyksessä tarkastelen case-tapauksena hallitusohjelmaan kirjatun, Uudenmaan sote-erillISRatkaisun selvittämistä vuonna 2019 (Valtioneuvosto 2019, 153). Omanlaisensa lisämausteen tutkielmaani tuo laadullinen tutkimusaineistoni, joka on kerätty teemahaastatteluiden avulla niiden kahden maakunnan korkeilta kunnallisilta viranhaltijoilta, joissa esioletusten perusteella suhtaudutaan Uudenmaan sote-erillISRatkaisun tarpeellisuuteen kaikista nuivimmin (Kuntaliitto 2019, 18–20). Tutkimuskysymykseni on: *”Miten Uudenmaan sote-erillISRatkaisu kuvastaa kaupungistumista ja kuntien erilaistumiskehitystä Kainuun sekä Päijät-Hämeen kuntien näkökulmasta tarkasteltuna?”*

Tutkielmani käsittelee suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan kannalta varsin keskeistä aihetta eli sote-järjestelmän uudistusta, joka on ollut yhteiskunnallisen keskustelun polttopisteessä jo useiden hallituskausien ajan. Sote-palveluiden integraation parantaminen, valtakunnallisesti yhdenvertaisen palvelutason turvaaminen sekä sote-kustannusten kasvun hillintä ovat keskeisiä seikkoja koko kansakunnan julkisen talouden kestävyiden kannalta. Aiempien epäonnistuneiden yritysten jälkeen hallituskausien vaihtuessa uusiin, paine kyseisen reformin aikaansaamiseksi on kasvanut aina vain suuremmaksi, koska perustavanlaatuiset demografiset ja taloudelliset ongelmat eivät ole poistuneet mihinkään. Nämä julkisen talouden kestävyiden kannalta keskeiset rakenteelliset ongelmat ovat päinvastoin kasvaneet suuremmiksi vuosien saatossa, kun tätä keskeistä reformia ei ole toistaiseksi onnistuttu toteuttamaan missään muodossa. Sote-uudistukseen liittyy toisaalta myös yksistään kunnallisesta näkökulmasta suuria odotuksia. Kuntien taloudellinen tilanne on yleisesti ottaen hyvin haasteellinen. Sote- sektorin menojen osuus kuntien käyttömenoista on keskimäärin noin 50 %. Mikäli tämä suurin menoeränä siirtyisi maakunta- tai valtiotasolle, helpottaisi se laajasti kuntien taloudenhallintaa. (Laaksonen ym. 2020, 38–46; Valtiovarainministeriö 2020, 150, 152–154.)

Tarkastellessani sote-uudistusta ja erityisesti Uudenmaan erillISRatkaisun selvittämistä kansainvälisen megatrendin eli kaupungistumisen sekä kuntien erilaistumiskehityksen muodostamassa teoreettisessa viitekehyksessä, pyrin nostamaan esiin uusia näkökulmia tähän aihepiiriin liittyen. Uusien näkökulmien kautta saattaa olla mahdollista saavuttaa syvempää ymmärrystä kyseisistä ilmiöistä sekä konkretisoida muidenkin kansallisten uudistusten kannalta tärkeää tematiikkaa, eli alueellisten erityispiirteiden huomioimista. Alueellisten erityispiirteiden

huomioiminen on tutkielmassani keskeistä ensinnäkin, koska tarkastelen alueellisen poikkeuksen valmistelua valtakunnallisesti muutoin yhtenäisessä reformissa. Tämän alueellisen poikkeuksen eli Uudenmaan erillISRatkaisun selvittäminen on nähty poliittisesti tarpeelliseksi, koska Uudenmaan maakunnan ja pääkaupunkiseudun katsotaan poikkeavan niin merkittävällä tavalla muusta Suomesta. Toisaalta alueellisten erityispiirteiden tarkastelua ilmentää tietyllä tavalla empiirinen aineistoni, joka on kerätty tammi-, helmi- ja maaliskuun aikana vuonna 2020 kahden maakunnan alueen korkeilta kunnallisilta viranhaltijoilta. Lähtöoletukseni on kuntapulssikyselyn (Kuntaliitto 2019) perusteella, että näiden kuntien näkökulmasta Uudenmaan sote-erillISRatkaisua ei pidetä tärkeänä. Tämänkaltaiselta populaatiolta kerätyn aineiston avulla minun on mahdollista saada uusia näkökulmia ja lisätä omaa ymmärrystäni sote-uudistukseen, alueellisten erityispiirteiden huomioimiseen, kaupungistumiseen sekä kuntien erilaistumiskehitykseen liittyen.

1.1 Uudenmaan sote-erillISRatkaisun selvittäminen 2019

Vuoden 2019 [Antti Rinteen ja Sanna Marinin hallitusten] hallitusohjelmassa on seitsemän strategista kokonaisuutta, joista yksi on: "Oikeudenmukainen, yhdenvertainen ja mukaan ottava Suomi." Tähän kokonaisuuteen sisältyvät myös tämän hallituksen sote-uudistuksen strategiset suuntaviivat. Sote-palveluiden järjestäminen tullaan kokoamaan 18 itsehallinnolliselle maakunnalle. Maakuntien toiminnasta, taloudesta ja hallinnosta säädetään erillisellä lailla. Hallitusohjelmaan on kirjattu, että alueelliset erityispiirteet otetaan mahdollisuuksien mukaan huomioon sote-uudistuksessa ja palveluiden järjestämisessä. Erikseen on vielä mainittu: "Hallitus selvittää Uudenmaan, pääkaupunkiseudun tai Helsingin alueen erillISRatkaisun yhteistyössä kaupunkien ja kuntien kanssa vuoden 2019 loppuun mennessä." (Valtioneuvosto 2019, 153.) Ilmaisutavan selkeyttämiseksi puhun tässä tutkielmassa enimmäkseen vain Uudenmaan sote-erillISRatkaisusta, vaikka tarkoitan sillä hallitusohjelman viittausta laajempaan Uudenmaan, pääkaupunkiseudun ja Helsingin alueen erillISRatkaisuiden selvittämiseen. Uudenmaan sote-erillISRatkaisun selvitystyö ajoittui syksyyn 2019. Selvitystyö käynnistyi 16.8.2019 ja sen oli tuotettava Uudenmaan erillISRatkaisu vuoden 2019 loppuun mennessä. Lisäaikaa ei valtioneuvoston mukaan ollut tulossa. Tilanne oli syksyllä 2019 sen kaltainen, että mikäli vuodenvaihteeseen mennessä erillISRatkaisua ei olisi syntynyt, sote-uudistuksen valmistelua olisi jatkettu koko maahan yhtenäisen mallin mukaisesti. (Karisto 2019, 46.) Kiireellisen aikataulun lisäksi asetelma vaikutti muutoinkin varsin haasteelliselta. Eräs asetelman suurista haasteista oli se, että Uudenmaan erillISRatkaisu voidaan nähdä poikkeuksena pääsääntöön tai perusratkaisuun, eli valtakunnalliseen sote-uudistukseen. Toiminnallisesti selkeintä ja johdonmukaisinta olisi luonnollisesti rakentaa poikkeuksen sisältö vasta

sen jälkeen, kun varsinaisen pääsäännön sisältö on tiedossa. Tässä tapauksessa sote-uudistuksen laajemman valmistelun oli kuitenkin määrä jatkaa sen jälkeen, kun Uudenmaan erillisratkaisusta on päästy yhteisymmärrykseen. Eli toisin sanoen, poikkeusratkaisun määrittely tuli siis tehdä ennen kovinkaan tarkkaa tietoa varsinaisen pääsäännön sisällöstä.

Antti Rinteen hallitus erosi melko poikkeuksellisen tapahtumainkulun seurauksena 3.12.2019. Rinteen hallitus jatkoi työtään toimitusministeristönä, kunnes tasavallan presidentti nimitti Sanna Marinin hallituksen 10.12.2019 ja vapautti samalla Rinteen hallituksen ministerit valtioneuvoston jäsenyydestä. Pääministerin vaihtumisen lisäksi, muissakin ministeripaikoissa tapahtui joitakin vaihdoksia. Hallitusneuvottelut olivat kuitenkin nopea muodollisuus ja Marinin hallitus jatkoi samoilla hallituspuolueilla sekä täysin samalla hallitusohjelmalla kuin Rinteen hallitus. Ilmaisutavan selkeyttämiseksi puhun tässä tutkielmassa enimmäkseen vuoden 2019 hallitusohjelmasta.

Vaikka case-tapauksenani onkin erillisratkaisun selvitystyö, en ole niinkään kiinnostunut itse selvitystyöstä prosessina. Kuten edellä jo mainitsin, kyseiseen prosessiin liittyi alusta alkaen suuria haasteita. Useat näistä haasteista liittyivät joko suorasti tai epäsuorasti äärimmäiseen tiukkaan aikatauluun. Deadline selvitystyölle oli 31.12.2019. Tiesin jo tuolloin, että oma pro gradu -tutkielmani olisi siinä vaiheessa vasta siirtymässä empiirisen aineiston keräämisvaiheeseen. Tarkastelen erillisratkaisun selvittämistä kuitenkin enemmän ilmiönäkökulmasta, joten tämän tutkielman loppuun saattamisen kannalta, ei ole missään vaiheessa ollut ratkaisevaa, onnistutaanko selvitystyössä luomaan erillismalli Uudellemaalle vai ei. Kyseisen erillisratkaisun selvittäminen, sekä Uudenmaan kuntien osallistaminen kyseiseen prosessiin, ovat hallitusohjelman kirjauksia. (Valtioneuvosto 2019, 153.) Nähdäkseni jo nämä seikat itsessään ilmentävät riittävällä tasolla sitä, että Uudenmaan metropolialueella on erityistarpeita sote-uudistukseen liittyen ja tarve niiden huomioimiselle on tunnustettu valtionhallinnon korkeimmalla tasolla. Vaikka Rinteen ja Marinin hallitusten sote-uudistus ei ole yhtä laaja-alainen kuin Sipilän hallituksen vastaava, on vuoden 2019 hallitusohjelmassa kuitenkin kirjattu, että myös pelastustoimen järjestäminen siirretään itsehallinnollisten maakuntien tehtäväksi (Valtioneuvosto 2019, 152). Keskityn kuitenkin tässä tutkielmassa ainoastaan sote-sektoriin ja rajaan täten ulos pelastustoimen sekä sen järjestämisen tarkastelun.

Erillisratkaisun loppuraportti julkaistiin 19.12.2019. Selvitystyössä tarkasteltiin useita eri vaihtoehtoja Uudenmaan, pääkaupunkiseudun ja Helsingin erillisratkaisuiksi. Huomioitavana oli

useita selvitykselle asetettuja reunaehtoja sekä toiminnallisia näkökohtia. Keskeistä oli ensinnäkin se, että ratkaisun tuli tosiasiallisesti taata perusoikeuksien toteutuminen. Toisaalta taas, koko maan rahoitusratkaisun yhtenäisyys tuli huomioida mm. verovelvollisten yhdenvertaisen kohtelun osalta. Lähtökohtaisesti Uudenmaan rahoitusratkaisun tulisi olla samanlainen kuin muualla maassa, mutta koska koko maan sote-rahoitusratkaisusta ei ollut olemassa vielä esitystä, ei selvitystyössä voitu myöskään arvioida Uudenmaan rahoitusratkaisua kovinkaan tarkasti. Toteuttamiskelpoisimmaksi järjestämismalliksi valikoitui lopulta viiteen itsehallinnolliseen alueeseen pohjautuva erilliskeskitys. Siinä Uudenmaan sote-tehtävien järjestämisvastuu olisi esityksen mukaisesti neljällä itsehallinnollisella alueella sekä Helsingin kaupungilla. Erikoissairaanhoidon järjestämisvastuu olisi ensisijaisesti noilla viidellä itsehallinnollisella alueella. Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirillä [HUS] olisi kuitenkin toissijainen järjestämisvastuu, laissa sille säädetyistä ja järjestämissopimuksessa sovituista tehtävistä koko Uudenmaan alueella. Kyseinen malli veisi selvityksen mukaan Uudenmaan sote- ja pelastustoimen järjestelmää sisällöllisesti samaan suuntaan kuin muussa Suomessa. Rahoitusratkaisu ja kansanvaltaisuus toteutuisivat erilliskeskityksessä käytännössä samalla tavalla kuin muuallakin maassa. Kyseisen kaltaisen erilliskeskityksen toteuttaminen olisi riskittävämpi ja helpommin hallittava kuin koko Uudenmaan laajuinen itsehallintoalue. Näin voitaisiin myös paremmin varmistaa, ettei palvelujen saatavuus, laatu tai potilasturvallisuus vaarannu mittakaavaltaan liian suuren kokonaisuuden myötä. Lisäksi pääkaupunkiseudun erityishaasteiden vuoksi, myös integraatio kunnille jäävien palveluiden ja sote-palveluiden välillä on äärimmäisen tärkeää. Näiden pienempien itsehallintoalueiden kanssa kuntien olisi helpompi toteuttaa kokonaisvaltaista ja toimialarajat ylittävää yhteistyötä, kuin koko Uudenmaan maakunnan kokoisen organisaation kanssa. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2019, 20, 31–34.)

1.2 Ilmiöt erilliskeskityksen taustalla

Tänä vuonna julkaistussa Valtiovarainministeriön raportissa (Valtiovarainministeriö 2020) tarkastellaan laaja-alaisesti ja hallitusohjelman mukaisesti kuntien tilannekuvaa sekä tulevaisuuden näkymiä. Useat kyseisessä raportissa käsitellyistä teemoista ja kuntien haasteista kumpuavat sellaisista aiheista, jotka ovat tässäkin pro gradu -tutkielmassa varsin keskeisessä roolissa. Kaupungistuminen, syntyvyyden väheneminen ja väestön keskittyminen sekä suurelta osin näistä tekijöistä johtuva paikallisen väestörakenteen radikaali muuttuminen eriyttävät monin tavoin suomalaisia kuntakenttää.

Vanhusväestön osuus Suomen koko väestöstä on kasvanut voimakkaasti 2000-luvulla ja ennusteiden mukaan samansuuntainen kehitys jatkuu tulevana vuosikymmeninä edelleen koko maassa. Kun samanaikaisesti lasten, nuorten ja työikäisten osuus on vähentynyt ja vähentyy tulevaisuudessa edelleen, on väestön ikärakenne muuttunut ja edelleen muuttumassa taloudellisesti varsin epäedulliseen suuntaan. Vanhusväestöllä yleisemminkin, mutta erityisesti yli 85-vuotiaalla vanhusväestöllä, on luonnollisesti paljon sote-palveluiden ja muiden kansantaloudellisesti kalliiden palveluiden tarpeita. Koko Suomen väestöennusteen maakunnallisessa tarkastelussa ainoastaan Uudellamaalla ja Pirkanmaalla tapahtuisi lievää kasvua työikäisen väestön määrässä seuraavien kahden vuosikymmenen aikana, kun taas koko muussa maassa työikäinen väestönosa vaikuttaa olevan pienenemään päin. Työikäistä väestöä on siis tulevaisuudessa entistä vähemmän suhteessa lapsiin ja vanhuksiin. Heikentyvä huoltosuhde yhdistettynä kasvavaan julkisten palveluiden tarpeeseen asettaa monet kunnat entistäkin tukalampaan asemaan. Erityisesti tämä ongelma korostuu pienissä kunnissa sekä alueilla, joista nuoren ja työikäisen väestön muuttovirrat ovat kohti suurempia kaupunkeja sekä niiden kehyskuntia. Ilmiöinä väestön ikääntyminen ja muuttoliike ovat siis luonteeltaan hyvinkin epäsymmetrisiä. Niiden vaikutukset kohdentuvat Suomessakin hyvin erilaisesti riippuen tarkasteltavasta kunnasta tai alueesta. Käytännössä väestöään 2000-luvulla kasvattaneet kunnat sijaitsevatkin joko pääkaupunkiseudulla tai maakunnallisten kasvukeskusten läheisyydessä. Vaikka kuntakohtaisesti vertaillen väestön keski-ikä onkin täten suurta vaihtelua, on koko suomalaisen väestön keski-ikä joka tapauksessa noussut 2000-luvulla ja trendi on edelleen sen suuntainen, että väestö vanhenee Suomessa myös muuttovoittokunnissa ja -alueilla. (Valtiovarainministeriö 2020, 46–74, 149, 202–209.)

Maan sisäisten muuttovirtojen sekä maahanmuuton seurauksena alueet ja kunnat eriytyvät väestöllisesti tulevaisuudessa kuitenkin entistä enemmän. Tämän tutkielman kannalta mielenkiintoisten maakuntien väestöennusteet vuosille 2018–2040 ovat seuraavanlaisia: Uudenmaan asukasluku kasvaisi lähes 13,8 %, kun samanaikaisesti Päijät-Hämeen asukasluku supistuisi 7,6 % ja Kainuun asukasluku supistuisi jopa 19,0 %. Tällainen urbanisaatiosta ja väestörakenteen muutoksesta johtuva alueiden erilaistuminen saa omalta osaltaan aikaan hyvin monenlaisia ja monitasoisia vaikutuksia. Yhtenä kuntalaisten kannalta hyvin konkreettisena esimerkkinä ovat voimakkaasti eriytyvät asuntomarkkinat. Uudellamaalla ja muissa kasvukeskuksissa asuntomarkkinoilla on kysyntää ja täten myös kasvava hintataso. Suuri osa

Suomen alueista ja kunnista puolestaan menettää jatkuvasti väestöään. Tällaisilla alueilla asuntojen kysyntä sekä hintataso ovat alhaisia, ja ne vaikuttavat tulevaisuudessa myös heikkenevän entisestään. (Valtiovarainministeriö 2020, 46–74, 149, 202–209.)

Ensinnäkin tässä tutkielmassa on siis kyse erilaistumiskehityksestä. Poliittisesti linjattu Uudenmaan sote-erillisratkaisun selvittäminen ilmentää näkemykseni mukaan selvästi alueiden ja kuntien erilaistumiskehitystä Suomessa. Kyseisessä erillisratkaisussa on läsnä eksplisiittinen tarve huomioida alueelliset erityispiirteet ja etenkin tarve huomioida Suomen ainoan metropolialueen kansallinen erityisasema (Valtioneuvosto 2019, 153). Kun puhutaan kansalaisten perusoikeuksiin näin vahvasti liittyvästä asiasta kuin sosiaali- ja terveystoimesta, on selvittämisessä myös huomioitava esimerkiksi yhdenvertaisuuteen liittyvät perustuslailliset reunaehdot. Toisaalta on kyse kaupungistumisesta, joka puolestaan vaikuttaa kuntien erilaistumiskehityksen taustalla. Kaupungistuminen eli urbanisaatio luokitellaan vakiintuneesti yhdeksi globaaleista megatrendeistä. Näistäkin ilmiöistä kerron lisää tutkielman seuraavassa pääluvussa, jossa käyn läpi tutkielman teoreettisen viitekehyksen kannalta olennaisia ilmiöitä ja käsitteitä.

1.3 Kuntapulssikyselyn tulokset sekä Kainuun ja Päijät-Hämeen kuntien vastaukset

Kuntaliitto kartoitti kuntapulssikyselyllään, millaisia näkemyksiä kuntakentän vaikuttajilla on uuden hallitusohjelman sotelinjauksista. Alueellisten erityispiirteiden huomioimista palvelujen järjestämisessä piti tärkeänä 94 % vastanneista. Erillisratkaisua Uudenmaan, pääkaupunkiseudun tai Helsingin alueelle palvelujen järjestämisessä piti puolestaan tärkeänä ainoastaan 35 % vastanneista. 44 % vastanneista ei pitänyt kyseistä erillisratkaisua tärkeänä. (Kuntaliitto 2019, 6.) Alueellisten erityispiirteiden huomioiminen koettiin siis tämän kyselyn perusteella yhdeksi tärkeimmistä asioista sote-uudistukseen liittyen. Se oli myös yksi vastaajien keskuudessa eniten yksimielisyyttä herättäneistä kysymyksistä. Uudenmaan metropolialueen erillisratkaisu oli puolestaan yksi eniten näkemyseroja aiheuttaneista kysymyksistä ja se myös koettiin yhdeksi vähiten tärkeistä. (Kuntaliitto 2019, 7.) Eniten kannatusta erillisratkaisulle löytyi Uudenmaan kuntien edustajien keskuudesta, siellä 92 % vastaajista piti erillisratkaisua tärkeänä. Kaikista vähäisintä erillisratkaisun kannatus oli Kainuun ja Päijät-Hämeen edustajien keskuudessa. Kummassakin maakunnassa alle 10 % vastaajista piti erillisratkaisua tärkeänä. (Kuntaliitto 2019, 18–20.)

Aiemmin olin suunnitellut haastattelevani tutkielman aineistonkeräysvaiheessa erillisratkaisun valmisteluun osallistuneita Uudenmaan kuntien edustajia. Kuntapulssiaineiston perusteella näyttää kuitenkin siltä, että Uudenmaan kuntien edustajilla on melko yhtenäinen näkemys siitä, että

erilliskorjaus on tarpeellinen (Kuntaliitto 2019, 18–20). Lisäksi oletan, että heidän vastauksistaan olisi noussut esiin melko yhtenäistä puhuntaa kaupungistumisesta ja kuntien erilaistumiskehityksestä suhteessa aiheen teoreettiseen käsittelyyn tutkimuskirjallisuudessa. Uskoakseni aineisto ei täten olisi tuonut aiheen käsittelyyn juurikaan mitään uutta ja tutkielma olisi saattanut muodostua luonteeltaan toteavaksi. Tämän pohdinnan seurauksena päädyinkin keräämään laadullisen tutkimusaineistoni Kainuun ja Päijät-Hämeen kuntapäättäjiä haastatteleamalla. Kuntapulssikyselyn perusteella näiden kahden maakunnan alueilla suhtaudutaan kaikista nuivimmin Uudenmaan erilliskorjauksen tarpeeseen (Kuntaliitto 2019, 18–20). Tällä tarkastelukulmalla pyrin löytämään aiheeseen uudenlaisia näkökulmia. Uusien näkökulmien kautta tutkimustuloksista voi nousta esiin jotakin muutakin kuin jo entuudestaan tutun kaltaista urbanisaatiopuhuntaa.

Esiymmärrykseni perusteella näen itse Uudenmaan sote-erilliskorjauksen hyvin konkreettisena esimerkkinä alueellisten erityispiirteiden huomioimisesta valtakunnallisen tason reformissa. Koen myös kyseisen erilliskorjauksen olevan tärkeä elementti koko sote-uudistuksen onnistumisen kannalta. Nämä edellä esitellyt huomiot kuntapulssikyselyn tuloksista ovat siten varsin kiinnostavia ja ne herättivät mielenkiintoni erityisesti Päijät-Hämeen ja Kainuun kuntien näkökulmia kohtaan. Tutkimalla kyseisiä näkökulmia tarkemmin, pyrin ymmärtämään enemmän tästä tapauksesta sekä siihen liittyvistä ilmiöistä.

1.4 Tutkielman rakenne

Kerron nyt hieman tämän tutkielman rakenteesta, jotta lukijan on helpompi hahmottaa raportin kokonaisuus sekä tarvittaessa myös löytää nopeammin jokin tietty häntä itseään kiinnostava osio. Tämä ensimmäinen pääluke on johdanto, ja olen pyrkinyt siinä tuomaan lukijalle päällisin puolin ilmi mistä tässä tutkielmassa on kysymys. Olen edellä esitellyt tutkimuksen kohteena olevaa case-tapausta, teoreettista viitekehystä sekä empiirisen aineiston kautta hankittavaa mahdollisesti uudenlaista tarkastelunäkökulmaa. Pääluvut jakautuvat tutkielmani rakenteessa alalukuihin ja osa alaluvuista edelleen näiden alalukuihin. Tällä hierarkkisella rakenteella pyrin tekemään tarkastelusta mahdollisimman selkeää ja systemaattista. Tässä ensimmäisen pääluvun viimeisessä alaluvussa valaisen nyt siis tutkielman rakennetta.

Toisessa pääluvussa esittelen tarkemmin tämän tutkielman teoreettista viitekehystä. Se muodostuu käytännössä kahdesta pääkäsitteestä: *kuntien erilaistumiskehityksestä* sekä *kaupungistumisesta* eli *urbanisaatiosta*. Käsittelen näiden pääkäsitteiden teoriapohjaa omissa alaluvuissaan 2.1 ja 2.3.

Alaluvussa 2.2 tarkastelen kuntien tehtävien eriyttämistä perustuslain näkökulmasta. Tuon alaluvun tarkoituksena on syventää kuntien erilaistumiskehityksen käsitettä sekä johdatella lukijan mielenkiintoa tämän tutkielman kannalta relevanttiin suuntaan. Kyseinen alaluku 2.2 on suhteellisen laaja ja se jakautuukin käsittelyn selkeyttämiseksi edelleen omiin alalukuihinsa. Alaluvuissa 2.4 ja 2.5 käsittelen puolestaan *kutistuvien kaupunkien [shrinking cities]* käsitettä sekä *metropolivallankumousta*, jotka toimivat tässä eräänlaisina apukäsitteinä. Muotoilen niiden avulla tarkemmin tutkielmani teoreettista viitekehystä ja syvennän kaupungistumisen käsitettä tämän tutkielman kannalta oleellisella tavalla.

Kolmas pääluku on luonteeltaan metodologinen. Siinä kerron kuinka aion tutkielmani empiirisen osion toteuttaa. Ensimmäisessä alaluvussa kertaan vielä selvyiden vuoksi tutkimuksen lähtökohdat ja tavoitteet sekä tutkimuskysymykseen liittyvät omat ennako-oletukseni. Toisessa alaluvussa argumentoin, miksi olen tässä tapauksessa valinnut menetelmällisesti laadullisen tutkimuksen sekä aineistonkeruutavaksi teemahaastattelut. Lopuksi kerron vielä lyhyesti käyttämästäni analyysimenetelmästä ja sen seurauksena syntyneestä aineiston luokittelusta.

Neljäs pääluku on sivumäärällisesti laajin. Erittelen siinä hyvin yksityiskohtaisesti aineiston sisällönanalyysin seurauksena muodostuneet tulokset. Pyrin tällä täsmällisellä käsittelytavalla lisäämään analyysini läpinäkyvyyttä, jotta lukijalla on mahdollisuus arvioida tarkasteluni kokonaisvaltaisuutta sekä objektiivisuutta. Rakenteellisesti tässä pääluvussa on neljä alalukua, joissa jokaisessa esittelen yhden aineistosta esiin nousseen pääluokan. Jokaisen neljän alaluvun alla on edelleen niiden omia alalukuja, joiden avulla esittelen läpinäkyvästi ja systemaattisesti aineiston klusteroinnin aina alaluokista yläluokkiin ja yläluokista pääluokkiin saakka.

Viides pääluku pitää sisällään johtopäätöksiä sekä pohdintaa. Ensimmäisessä alaluvussa 5.1 esittelen tutkimuskysymykseen löytämäni vastauksen, jota voisi kuvailla eräänlaiseksi pääluokat yhteen kokoavaksi yhdistäväksi luokaksi taikka aineiston yleisnarratiiviksi. Alaluvussa 5.2 tarkastelen vielä tutkimuksen tuloksia neljättä päälukua syvällisemmin. Kyseinen alaluku jakautuu edelleen neljään alalukuun, joissa pohdiskelen systemaattisesti erikseen jokaista aineistosta esiinnoussutta pääluokkaa. Alaluvussa 5.3 tarkastelen kriittisesti tutkimuksen tulosten merkitystä, luotettavuutta sekä käytettävyyttä. Lopuksi alaluvussa 5.4 pohdiskelen vielä muutamia kiinnostavia jatkotutkimusaiheita. Tutkielman lopusta löytyvät käytetyt lähteet ja liitteet.

2 Tutkielman teoreettinen viitekehys

2.1 Kuntien erilaistumiskehitys

Haveri ja Airaksinen toteavat artikkelissaan, että kuntia kehitetään samanaikaisesti useilla erilaisilla kehittämishankkeilla, mutta yhtenäinen visio tavoitellusta paikallisen itsehallinnon tasosta tuntuu puuttuvan. Paikallisen itsehallinnon käsite on hyvin moniulotteinen. Olisikin ehkä järkevää pohtia, millaista itsehallintoa missäkin asiassa todella tarvitaan. Itsehallintoyhteisöjen erilaisuutta ei myöskään tarvitse nähdä valtiotason tarkastelussa pelkästään haasteena. Paikallisen itsehallinnon perimmäisiä arvoja ja merkityksiä kunnioittaen alueiden erilaisuus voidaan nähdä myös valtion monimuotoisuutta sekä elinvoimaa vahvistavana ilmiönä. Yhtenä konkreettisena ehdotuksenaan kirjoittajat ehdottavat sen asian yleistä hyväksymistä, että kuntahallinnon luonteeseen kuuluu erilaisuus. Tällöin tulisi siis luopua yhtenäiskuntamallin ajatuksesta ja kahden vaaleilla valitun tason ideaalista. (Haveri & Airaksinen 2011, 60–61.) Kainuun hallintokokeilua tutkiessaan, Anni Jäntti havaitsee perinteisen yhtenäiskunta-ajattelun olevan väistymässä ja korvautumassa moninaiskunta-ajattelulla. Hänen mukaansa 2000-luvun uudistamispolitiikan, sote-uudistuksen ja maakuntahallinnon muodostumisen myötä on tarpeen tunnistaa ja sallia kuntien keskinäinen erilaisuus. Jäntin mukaan tämä erilaisuus saatetaankin tulevaisuudessa nähdä jopa arvokkaana ja toivottavana. (Jäntti 2016, 192–193.) Jäntin tutkimuksesta nouseekin esiin todellisuus, jossa yhden ja samanlaisen yhtenäiskunnan sijasta olemassa olisikin useita erilaisia ja rinnakkaisia kuntatodellisuuksia (Jäntti 2016, 203–204).

Anni Jäntti pohdiskelee väitöskirjatutkimukseensa pohjautuvassa artikkelissa, mikä on kunnan syvin olemus sen jälkeen, kun kunnan tehtäväkenttä on sote-uudistuksen myötä tulevaisuudessa supistunut. Kunnan identiteetti – ja jopa kunnan käsite – tulevat tällöin uudelleen määriteltäviksi. On löydettävä vastaus siihen, mihin kuntia tarvitaan tulevaisuudessa. Kainuun hallintokokeilua tarkastelemalla Jäntti pyrkii ymmärtämään paremmin niitä merkityksiä, joita kuntien tehtävien väheneminen aiheuttaa. Hänen mukaansa kunnat tulevat todennäköisesti erilaistumaan tulevaisuudessa entistä enemmän, koska lakisääteisten tehtävien vähentymisen myötä kunnat profiloitunevat entistä vahvemmin paikallisten priorisointiensä mukaisesti. (Jäntti 2017, 56–57.) Mahdollisuus tällaiseen profiloitumiseen selittyy luonnollisesti suomalaisella vahvan paikallisen itsehallinnon perinteellä. Vaikka kunta sinänsä ei olekaan välttämättömyys, jotakin sen kaltaista instituutiota tarvittaneen myös tulevaisuudessa. Toimivassa yhteiskunnassa on kyettävä toteuttamaan vapauden, osallistumisen sekä tehokkuuden kaltaisia keskeisiä arvoja. Kunta on osoittautunut toimivaksi kanavaksi edellä mainittujen arvojen toteuttamisessa. Paikallisen tason

poliittisuuden ja demokratian toteuttamisessa on monissa tilanteissa vaikea kuvitella instituutiota, joka kykenisi kuntaa paremmin toteuttamaan näitä periaatteita *subsidiariteettiperiaatteen* mukaisesti mahdollisimman lähellä kansalaista. (Jäntti 2017, 57–60.) Jäntin analyysin mukaan kunnan ydintehtävä on olla "elämisen edellytyksiä luova itsehallinnollinen paikallisyhteisö". Lisäksi on tunnistettavissa neljä kunnan perustehtävää, jotka tuovat kyseistä ydintehtävää hieman lähemmäksi konkretiaa. Perustehtävät ovat: demokratiatehtävä, taloustehtävä, yhteisötehtävä ja hyvinvointitehtävä. Käytännössä nämä perustehtävät eivät toki ole selvärajaisen erillisiä, mutta niiden kautta on mahdollista pyrkiä hahmottamaan kunnan perimmäistä tarkoitusta myös käytännön kunnalliselämän valintoja tehtäessä. Jäntti korostaa, että kunnat ovat hyvin heterogeeninen joukko, eikä ole olemassa yhtä oikeaa kuntana olemisen tapaa. (Jäntti 2017, 62–63.)

Kunnilla on ns. *yleisen toimialan* mukaisia tehtäviä, joita se on itse ottanut itsehallintonsa nojalla hoitaakseen. Kunnan ns. *erityiseen toimialaan* kuuluvat puolestaan ne tehtävät, jotka sille on lainsäädännöllä annettu hoidettavaksi. Yleisen toimialan merkitys on nykyisin vähentynyt, ja kuntien tehtävät koostuvatkin suurimmaksi osaksi erityisen toimialan mukaisista lakisääteisistä tehtävistä, joiden määrä on kasvanut voimakkaasti 1970- ja 1980- luvuilta lähtien. (Lavapuro, Mutanen, Salminen & Turpeinen 2019, 63; Valtiovarainministeriö 2020, 210.) Vuonna 2015 Valtiovarainministeriö teki kartoituksen kuntien itsehallinnollisista, eli yleisen toimialan mukaisista tehtävistä sekä niiden laajuudesta. Tuon kartoituksen mukaan niiden osuus kuntien kaikista tehtävistä oli 10–20 %, lakisääteisten tehtävien muodostaessa loput 80–90 %. (Valtiovarainministeriö 2015, 25.) Jäntin havaintojen perusteella kunnan tehtäväkentän laajuus ei ole olennaisin kunnan olemassaoloa oikeuttava, taikka perusteleva tekijä. Oleellista sen sijaan on "kunnan kyky tehdä paikallisesti päätöksiä kuntalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi kuntayhteisön toiveisiin ja tarpeisiin perustuen". Kunnan rooli palveluiden tuottajana on viime vuosisadan loppupuolella korostunut uuden julkisjohtamisen [NPM-ajattelu] myötä. Tämä kehitys on tietyiltä osin vähentänyt kunnan perinteisen politiikkatehtävän roolia, jossa kunnan tehtävä on ilmaista kuntayhteisön tavoitteita. Kainuun hallintokokeilua tarkastellessaan Jäntti havaitsee, että kunnan palvelutehtävien vähentyessä palvelu- ja politiikkaroolien yhdistelmästä muodostuu tasapainoisempi. Sote-tehtävien [joissa kuntien tosiasiallinen päätösvalta oli aiemminkin ollut verrattain pieni] siirtyessä pois kuntien vastuulta, painopiste siirtyy suhteellisesti enemmän politiikkatehtävän suuntaan. Kunnat pystyivät hallintouudistuksen jälkeen Kainuussa suuntaamaan

resurssejaan paremmin niihin toimintoihin, jotka katsottiin paikallisesti tärkeiksi ja joissa paikallista liikkumavaraa oli enemmän. (Jäntti 2017, 61, 63–64.)

Kuntien tulee siis lakisääteisten tehtäviensä vähentyessä määritellä kuntakäsitteen merkitys sekä kunnan olemassaolon perimmäinen tarkoitus uudelleen. Kainuun kuntia tarkastellessaan Jäntti havaitsi kuntien toimivan hyvin erilaisesti tällaisen haasteen edessä. Toisaalla kuntakäsitystä rakennettiin proaktiivisesti ja toisaalla taas reaktiivisesti, vasta pakon edessä. Myös kuntien muutosjohtamisessa sekä kunnan perustehtävien painottumisessa ilmeni eroja. Jäntin mukaan 2010-luvulla korostuneen, kuntien erilaisuutta sallivan ja jopa korostavan uudistamispolitiikan seurauksena on ilmeistä, että perinteinen yhtenäiskunta-ajattelu on korvautumassa moninaiskunta-ajattelulla. Kainuun hallintokokeilun perusteella Jäntti ennakoii tulevan sote-uudistuksen lisäävän entisestään kuntien erilaistumista myös valtakunnallisesti, mikäli sote-tehtävät siirtyvät suunnitellulla tavalla pois kuntien vastuulta. Sote-uudistus tarjoaakin hyviä mahdollisuuksia niin valtiolle kuin kunnille itselleenkin, huomioida kuntien erilaistumiskehitystä sekä alueellisia erityispiirteitä laajemminkin. Etenkin erot suurten kaupunkien ja pienten kuntien tarpeissa sekä olosuhteissa ovat huomattavia. Toisaalta eroavaisuuksia löytyy yhtä lailla myös kaupunkiseutujen ja harvaan asutun maaseudun kuntien toimintaympäristöissä. (Jäntti 2017, 65–66.) Kuntien erilaistuminen kiihtyy tulevaisuudessa, ja sitä kautta muodostuu hyvin erilaisia tapoja kuntana olemiselle. Jotta yhtenäiskunta-ajattelu voisi menestyksekkäästi korvautua moninaiskunta-ajattelulla, kunnallisen itsehallinnon tulee olla aitoa. Tällöin kunnilla on riittävä hallinnollinen sekä taloudellinen vapaus valtiosta. Kuntien erilaisuus tulee tunnistaa, tunnustaa ja sallia. Erilaisuus olisi syytä nähdä jopa arvokkaana ja toivottavana. Kuntien tulisi saada Jäntin mukaan määritellä itsensä omien paikallisten olosuhteidensa ja tarpeidensa mukaisesti. Kaikkia kuntia ei enää voida laittaa valtiollisten tarkoitusperien mukaisesti samaan muottiin, vaan on aika hyväksyä useiden rinnakkaisten kuntatodellisuuksien olemassaolo. (Jäntti 2017, 66–67.)

Jenni Airaksinen tarkastelee artikkelissaan kuntien erilaisuutta ja erilaistumiskehitystä useasta eri näkökulmasta. Hän toteaa, että kansainvälisesti vertailtaessa on hyvin poikkeuksellista, että Suomessa niin erikokoisilla kunnilla on samanlaiset, sekä hyvin laajat että merkittävät vastuut. Hän ottaa esimerkiksi alle 1000 asukkaan Luhangan ja yli 600 000 asukkaan Helsingin. On selvää, että näiden kokonsa puolesta ääripäitä edustavien kuntien pulmat, strategiset valinnat sekä mahdollisuudet vastata erilaisiin haasteisiin ovat aivan eri maailmoista. Vahva kunnallinen itsehallinto on ollut yksi keskeinen syy suomalaisen kuntakentän erilaistumisessa. Kuntien tosiasiallinen mahdollisuus tehdä erilaisia strategisia valintoja toiminnassaan, on omalta osaltaan

aikaansaanut tämän erilaistumiskehityksen. Seuraukset ovat hänen mukaansa olleet sekä positiivisia että negatiivisia. (Airaksinen 2017, 170–172, 175–176.) Kyseisessä artikkelissaan Airaksinen tunnistaa useampia kuntien erilaistumiskehityksen taustalla vaikuttavia voimia (Airaksinen 2017). Minä olen näistä Airaksisen tunnistamista taustavoimista tässä tutkielmassa eniten kiinnostunut väestökehityksen sekä globalisaation vaikutuksista kuntien erilaistumiskehitykseen. Nyholmin ym. (Nyholm ym. 2016) mukaan erilaiset ennusteet, jotka koskevat väestön määrää ja rakennetta, ovat kuntien toiminnan ja talouden suunnittelussa hyvin oleellisessa asemassa. Alueellisesti eriytyneellä väestökehityksellä on keskeinen rooli kuntien erilaistumisessa. Väestökehityksen trendit voidaankin heidän mukaansa kiteyttää kolmeen kehityssuuntaan, joiden vaikutukset näkyvät eri kunnissa ja alueilla erilaisina. Trendit ovat: Suomen väestö kasvaa, keskittyy ja vanhenee. Väestö ei kasva kuitenkaan symmetrisesti kaikkialla Suomessa, vaan väestökehitys on hyvin erilaista maan eri osissa. Maan sisäinen muuttoliike on tässä hyvin polarisoiva tekijä, ja eniten väestö kasvaakin suurissa kaupungeissa, kaupunkiseuduilla sekä näiden vaikutusalueilla. (Nyholm ym. 2016, luku 5.)

Väestökehityksen yllä on jo pidempään ollut synkkiä pilviä koko maankin tasolla, muun muassa alhaisen syntyvyyden vuoksi. Erityisen selvästi väestökehityksen mukanaan tuomat ongelmat koskevat kuitenkin kutistuvia muuttotappiokuntia ja -alueita. Tuoreimman tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan vuonna 2035 väkiluku kasvaisi enää Uudenmaan ja Pirkanmaan maakunnissa sekä Ahvenanmaalla. Vuoden 2040 ennuste on entisestään synkempi ja polarisoituneempi, koska väkiluku kasvaisi Manner-Suomessa enää vain Uudenmaan maakunnassa ja sielläkin juuri tuon muuttovoiton ansiosta. (Tilastokeskus 2019.)

Mikko Dufvan kirjoittaman Sitran selvityksen mukaan syntyvyys on Suomessa ollut alle väestön uusiutumistason usean vuosikymmenen ajan. Suomen väkiluku kääntyy tilastokeskuksen ennusteen mukaan laskuun vuonna 2031 ja vuonna 2050 suomalaisia olisi noin 100 000 henkilöä vähemmän kuin nykyisin. Tämänkaltaisen väestökehitys heikentää luonnollisesti huoltosuhdettamme ja ennustetaankin, että vuonna 2050 kymmentä työikäistä kohden Suomessa tulee olemaan seitsemän ei-työikäistä. (Dufva 2019, 23.) Polarisoitunut väestökehitys on osaltaan siis erilaistanut kuntia. Vaikka kyse ei olekaan aivan uudesta asiasta, on kuntia ja alueita voimakkaasti eriarvostava kehityskulku kärjistynyt useiksi käytännön ongelmiksi 2000-luvulla. Ongelmat ovat konkretisoituneet esimerkiksi erilaisten verotulokertymien ja huoltosuhteiden muodossa, jotka ovat puolestaan aiheuttaneet kunnille hyvin erilaiset käytännön mahdollisuudet huolehtia tehtävistään. (Airaksinen 2017, 173–175.) Myös Nyholmin ja Niirasen mukaan kuntien tosiasiallisesti erilaiset

toimintaedellytykset sekä resurssit tulisi huomioida, eikä pyrkiä kategorisesti yhtenäislainsäädännön kautta tasapäistämään kaikkien kuntien toimintaa. Tästä huolimatta kuntia koskevassa lainsäädännössä keskeinen määrittävä tekijä on heidän mukaansa toistaiseksi ollut yhdenmukaisuuden ajatus. (Nyholm & Niiranen 2017, 131.)

Kuntien erilaistumiskehitykseen liittyen näyttää ilmeiseltä, että erikokoisissa kunnissa ja alueilla on tarvetta erilaisille ratkaisuille. Metropolialueen erilaiset erityisratkaisut ovat olleet vahvasti esillä aiemminkin, ja niiden avulla on pyritty toteuttamaan "erityisyyttä tukevaa politiikkaa". Airaksinen, Nyholm ja Jäntti käsittelevät artikkelissaan ristiriitaa, joka sisältyy tällaiseen politiikkaan ja mm. yhdenvertaisuuden periaatteeseen. Heidän mukaansa kunnilla tulee jatkossa olemaan entistä erilaisempia rooleja ja tehtäviä. Tulevaisuuden rakenteita ja toimintatapoja uudistavassa toiminnassa on poliittisesti ratkaistava se, ovatko lähtökohtana edelleen koko maan kattavat yhtenäiset ratkaisut vai alueiden ja kuntien erityispiirteitä tukevat ratkaisut. (Airaksinen, Nyholm & Jäntti 2011). Moisio ja Soininvaara tarkastelevat artikkelissaan Suomen aluekehitysjärjestelmää sekä kunnallista ja mahdollista maakunnallista itsehallintoa erilaisten skenaariomallien avulla. Heidän mukaansa 1960-luvulla käynnistynyt yhtenäisvaltion ideaali on kuntien erilaistumiskehityksen myötä muuttumassa jännitteisemmäksi ainakin aluekehitysjärjestelmän osalta. Jännitteisellä yhtenäisvaltiolla he tarkoittavat valtion ohjausvallan kasvua, koska erilaisten kuntien ja maakuntien välillä on konfliktiherkkä asetelma sekä paljon intressiristiriitoja ja kiistoja. (Moisio & Soininvaara 2017, 322–323.) Airaksisen mukaan erilaiset haasteet pitää pystyä taklaamaan paikalliset erityispiirteet tunnistamalla sekä niihin sopivilla räätälöidyillä ratkaisuilla. Riippuen katsojan näkökulmasta, erilaistumisen voi nähdä joko positiivisena tai negatiivisena. Jotta erilaistumisen pystyy näkemään vahvuutena tai mahdollisuutena, pitää olla valmis siirtymään yhtenäiskunta-ajattelusta moninaiskunta-ajatteluun. (Airaksinen 2017, 185.)

2.2 Kuntien tehtävien eriyttäminen perustuslain näkökulmasta

2.2.1 Perustuslaista aiheutuu tehtävien eriyttämiselle edellytyksiä ja reunaehdoja

Mahdollisuus siitä, että kunnilla voisi olla tulevaisuudessa erilaisia tehtäviä, on ollut viime aikoina vahvasti esillä yhteiskunnallisessa keskustelussa (kts. esim. Helsingin Sanomat 2019; MTV/Suomi Areena 2019). Turun yliopiston toteuttama, professori Juha Lavapuron johtama ja valtioneuvoston rahoittama hanke ”Yhtenäiskunnasta erilaistuviin kuntiin – Perustuslain reunaehdot kuntien tehtävien eriytymiselle”, pureutuu nimenomaisesti tämän ongelmatiikan valtiosääntöoikeudelliseen näkökulmaan (Lavapuro ym. 2019). Kyseisen hankkeen tutkimusraportti

julkaistiin 4.12.2019. Valtiosääntöoikeudellinen tulkintatilanne on ollut hieman epäselvä tämän kysymykseen liittyen, koska toisaalta on painotettu ns. yhtenäiskunnan ajatusta, mutta tietyissä tilanteissa pääkaupunkiseutua on perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan voitu kohdella eri tavalla kuin muuta Suomea. Kyseisen tutkimushankkeen tavoitteena on ollut tuottaa kattava valtiosääntöoikeudellinen analyysi siitä, miten ja millaisilla valtiosääntöoikeudellisilla reunaehdoilla kunnilla olevia tehtäviä voidaan eriyttää. Lavapuro totesi julkisesti jo ennen tutkimusraportin valmistumista, ettei perustuslaki sinänsä estä sitä, että kunnilla olisi erilaisia tehtäviä. Keskeistä Lavapuron mukaan on perustuslain asettamien edellytysten ja reunaehtojen täyttyminen. Näitä ovat esim. kansalaisten yhdenvertaisuutta koskevan PL 6 §:n ja kunnallista itsehallintoa koskevan PL 121 §:n vaatimukset. (Karisto 2019; Miettinen 2019; Valtioneuvoston kanslia 2019.) Oli alusta alkaen tiedossa, että edes pääpiirteinen Uudenmaan erillisratkaisun perustuslainmukaisuuden selvittäminen on käytännössä mahdotonta näin tiukassa aikataulussa. Samanaikaisesti vuonna 2019 oli meneillään useita päällekkäisiä ja toisiinsa limittyviä selvityksiä sekä tutkimushankkeita, ja erillisratkaisun syntymisen deadline oli peruspalveluministeri Krista Kiurun mukaan vuoden 2019 loppu (Karisto 2019, 46). Haastava asetelma kiteytyi ensinnäkin siihen, että Uudenmaan erillisratkaisussa piti saada aikaiseksi erillisratkaisu sellaiseen kokonaisuuteen, jonka sisältö ei ollut vielä tiedossa. Toisaalta taas, jotta valtiosääntöasiantuntijat voisivat ottaa kantaa täsmällisesti jonkun tietyn ratkaisun perustuslainmukaisuuteen, ratkaisun muoto ja sisältö tulisi olla tiedossa (Miettinen 2019).

2.2.2 Lainsäädännöllisen yhtenäisyyden sekä erilaisuuden historiasta

Kari Prättälä tarkastelee artikkelissaan yhtäältä suomalaisten kuntien erilaisuutta ja toisaalta yhtenäisyyttä, lainsäädännön kehityksen näkökulmasta. Kuntia koskevassa lainsäädännössä on tapahtunut pitkällä aikavälillä tarkasteltuna yhtenäistämistä, vaikka kuntien erilaistumiskehitystä onkin pidetty suhteellisen riidattomana kehityskulkuna jo vuosikymmenten ajan. Sekä kunnat sääntelyn kohteina, että sääntely itsessään on monimutkaistunut. Prättälä toteaaakin, että lainsäädännöllä on toisaalta haluttu sallia kuntien erilaisuus, ja jopa kannustaa kuntia erilaistumaan itsehallinnollisten valintojensa kautta, mutta toisaalta taas yhtenäissääntelyllä on myös asetettu kuntien toiminnalle tiukkoja ja yksityiskohtaisia raameja. (Prättälä 2017, 278.) Myös Nyholmin mukaan suomalainen kunta-valtiosuhde on lainsäädännön kautta 2000-luvulla yhtäältä kehittynyt kohti vuorovaikutteisempaa suhdetta, toisaalta valtio on samanaikaisesti pyrkinyt kohti vahvempaa kuntien ohjausta. Tämä päällekkäinen kumppanuuden tavoittelu sekä oikeudellistumiskehitys ovat aikaansaaneet sen, että viimeaikainen kuntia koskevan lainsäädännön kehityskulku on tietyiltä osin

näyttäytynyt pikemminkin ristiriitaisena kuin koherenttina kokonaisuutena. (Nyholm 2011, 132–133.)

Kunnat muodostettiin Suomessa lainsäädännöllä 1800-luvun lopulla, ja tuolloin kaupungeille ja maalaiskunnille säädettiin erilliset lait. Eri kuntamuotoja koskevat lainsäädännön erot poistettiin vasta hyvinvointiyhteiskunnan luomisen hengessä vuoden 1976 kuntalailla. Kaupunki erityisenä kuntamuotona, poistui vuoden 1995 kuntalaissa ja kyseisen nimikkeen käyttäminen jäi kunnan oman harkinnan varaiseksi. Muutoinkin vuoden 1995 kuntalaki antoi kunnille melko paljon harkinnanvaraa siinä, kuinka se haluaa järjestää oman hallinnollisen organisoitumisensa. Vaikka kuntia kohdellaankin lähtökohtaisesti samoin suomalaisessa lainsäädännössä, on pääkaupunkiseudun kunnilla ollut historian valossa erityisasema. Pääkaupunkiseudulla on ollut mm. vuosikymmenien ajan lakisääteinen yhteistyöelin YTV [pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta], jonka alaisia tehtäviä perustettiin vuonna 2010 hoitamaan kuntayhtymät HSY [Helsingin seudun ympäristöpalvelut] ja HSL [Helsingin seudun liikenne]. Kuntien vapaaehtoisella yhteistoiminnalla, mutta toisaalta myös lakisääteisillä kuntayhtymillä, on pyritty taklaamaan kuntien pienuuteen liittyviä haasteita. Tällaisia pakollisia kuntayhtymiä ovat esimerkiksi sairaanhoitopiirit ja maakuntien liitot (Prättälä 2017, 278–279, 282.)

2.2.3 Sote-uudistuksen tarve ja aiempien yritysten epäonnistuminen

Kuntien lainsäädännöllinen yhdenvertaisuus on tosiasiaa ollut nykyisinkin muodollista, koska pienet kunnat eivät ole kyenneet hoitamaan itse läheskään kaikkia niille säädettyistä tehtävistä. Kuntien lakisääteisille tehtäville, erityisesti sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyen, on jo pitkään pyritty löytämään taloudellisesti kestävä ratkaisua. Pienet kunnat ovat olleet näiden palveluiden järjestäjiksi kiistatta liian pieniä. Leveämpiä hartioita, eli riittävän väestöpohjan omaavia järjestäjiä, on pyritty 2000-luvulla löytämään mm. Paras-hankkeen mallien, Jyrki Kataisen hallituksen kuntauudistuksen sekä Juha Sipilän hallituksen monialaisen sote- ja maakuntauudistuksen avulla. (Prättälä 2017, 279–280; Laaksonen ym. 2020, 38–46.) Käsittelin vuonna 2019 kandidaatintutkielmassani tuolloin valmistelussa ollutta Juha Sipilän hallituksen sote- ja maku-uudistusta pelastustoimen sekä Uudenmaan maakunnan osalta (Laine 2019). Tuolloinen [sittemmin kaatunut] maakuntauudistus sai osakseen suurta vastustusta nimenomaan suurimpien kaupunkien ja etenkin Uudenmaan kaupunkien taholta. Suuret kaupungit eivät voineet hyväksyä yhteismitallista maakuntauudistusta koko maahan sekä täysin uutta hallinnontasoa, koska kokivat että pystyvät hoitamaan sote-toiminnot ja muut uudistukseen liittyvät hallinnonalat myös kuntapohjaisen järjestelmän puitteissa. Erityisesti pääkaupunkiseudun kaupunkien näkökulmasta Juha Sipilän

hallituksen reformissa ei oltu huomioimassa Uudenmaan metropolialueen erityispiirteitä riittävällä tasolla. (Helsingin Sanomat 2017.)

2.2.4 Kunnan moniulotteinen oikeudellinen luonne

Prättälä toteaa, että lainsäädännön kautta tapahtuvassa kuntien ohjauksessa voidaankin havaita paradigman muutos. Hän korostaa, ettei kuntia koskeva lainsäädäntö ei ole pelkästään väljentynt. Se on toisaalta muuttunut myös tiukemmaksi ja yksityiskohtaisemmaksi. Aiemmin lainsäätäjät ohjasi kuntien hallintoa ja tehtäviä, mutta nykyisin painottuu yhä enemmän talouden kautta ohjaaminen. Kuntataloutta ohjataan valtiovallan taholta, yhtenä osana julkisen talouden kokonaisuutta. Julkisen talouden suunnitelmassa [JTS] asetetaan oma tavoite myös kuntasektorille ja esitetään lisäksi myös yksilöidyt toimenpiteet, joilla rahoitusasematavoitteeseen päästään. Kuntien ja markkinoiden välistä rajaa säännellään myös aiempaa tarkemmin. Lisäksi lainsäädäntö on painottunut enemmän perusoikeuksien ja muiden yksilön oikeuksien turvaamiseen kunnallishallinnon sisäisen ohjauksen sijasta. (Prättälä 2017, 282–283.)

Kunnallishallinnon tarkastelu perustuslain näkökulmasta on Prättälän mukaan useassakin mielessä hyvin monitulkintainen asetelma. Ensinnäkin perustuslain asemaan oikeuslähteenä liittyy monia erilaisia intressejä, näkemyksiä ja tulkintoja niin poliittisessa kuin oikeustieteellisessäkin keskustelussa. Toisaalta sääntelyn kohdetta eli kuntaa, voi lähestyä juridisesti useastakin eri näkökulmasta. Pohjimmiltaan kunta toki on kuntalaisten itsehallinnollinen yhteisö, mutta se on käytännössä paljon muutakin. Kunta käyttää hallintoviranomaisena julkista valtaa, toisaalta se tuottaa myös suuren osan hyvinvointivaltion tarjoamista julkisista palveluista. Samanaikaisesti kunta on myös vapailla markkinoilla toimivien yhtiöiden omistaja. Yhtäältä sääntelyn kohteet, mutta toisaalta myös sääntelyn keinot ovat tulleet vaikeammin hahmotettaviksi kuin aiemmin. Hyvinvointivaltion luomisen aikaan suomalaisia kuntia ohjattiin lähes ainoastaan eduskunnan säätämällä julkisoikeudellisella lainsäädännöllä. Tämän päivän kuntakonserneissa on mukana myös paljon yksityisoikeudellista toimintaa. Esimerkiksi kunnalliset osakeyhtiöt toimivat samoilla markkinoilla yksityisten yritysten kanssa, joten niillä täytyy kilpailulainsäädännön mukaisesti olla samat pelisäännöt kuin yksityisilläkin yrityksillä. Nykyisin täytyykin tuntea sekä julkisoikeudellista, että yksityisoikeudellista lainsäädäntöä, jotta kykenee hahmottamaan sääntelyn kautta tapahtuvan kuntien ohjaamisen kokonaisuuden. Globalisaatio sekä rajat ylittävän sääntelyn kasvu ovat osaltaan myös aiheuttaneet sen, että tilanne on tänä päivänä hyvin erilainen kuin 1970- ja 1980- lukujen Suomessa. (Prättälä 2017, 285–286.)

2.2.5 Juha Lavapuron tutkimusryhmän selvitys 2019

Juha Lavapuron johtama tutkimusryhmä tarkasteli 2019 perustuslain asettamia reunaehtoja kuntien tehtävien eriyttämiselle. Tässä valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa keskeisessä roolissa ovat PL 121 § kunnallisesta ja muusta alueellisesta itsehallinnosta sekä PL 6 §, vaatimuksesta kohdella ihmisiä yhdenvertaisesti lain edessä. Lisäksi PL 19 §:n 3 momentissa taatuilla riittävillä sote-palveluilla on arvioinnissa merkitystä, koska Suomessa kunnilla on perinteisesti ollut tärkeä rooli näiden julkisten palveluiden toteuttamisessa. (Lavapuro ym. 2019, 10, 95.) Kyseisellä tutkimuksella on eksplisiittisesti niin tieteellisiä kuin käytännöllisiäkin tavoitteita. Tieteellisten tavoitteiden osalta raportissa todetaan, että systemaattista valtiosääntöoikeudellista analyysia kuntien eriytymisen edellytyksistä ei olla aiemmin 2000-luvulla tehty, vaikka alueelliseen itsehallintoon liittyvät valtiosääntöoikeudelliset kysymykset ovat olleet hyvinkin paljon esillä oikeuskäytännössä. Käytännöllisten tavoitteiden osalta taas todetaan, että tutkimuksen yhteydet meneillään olevan sote-uudistuksen valmisteluun sekä erityisesti Uudenmaan erillisratkaisun mahdollisuuksiin, ovat hyvin selvästi nähtävissä. Raportissa korostetaan kuitenkin ensinnäkin sitä, että vaikka tieteellisen tutkimuksen ja poliittisen päätöksenteon yhteydet ovatkin tässä tapauksessa erityisen tunnistettavia, on selvitys silti toteutettu riippumattoman tieteellisen tutkimuksen tarkoituksessa sekä keinoin. Toisaalta raportissa painotetaan myös, että selvityksessä on kartoitettu valtiosääntöoikeudellisia reunaehtoja, ja kyse on oikeudelliseen tulkintaan perustuvasta yleisen tason arvioista. Uudenmaan erillisratkaisun sisältö ei ole ollut tutkimusta toteutettaessa vielä selvillä, eikä tutkijoilla ole näin ollen ollut käytettävissään konkreettista tietoa tehtävien eriyttämisestä eikä riittävästä vaikutusarvioista, erityisesti sosiaaliin perusoikeuksiin ja yhdenvertaisuuteen liittyen. Kuntien tehtävien eriyttämisestä ja mahdollisesta Uudenmaan sote-erillisratkaisusta on mahdollista tehdä varsinainen valtiosääntöoikeudellinen arvio vasta sen jälkeen, kun poliittiset päätökset on tehty ja niiden edellyttämät lainsäädäntömuutokset ovat selvillä. Tuossa kyseisessä vaiheessa perustuslakivaliokunnan tulkinnalla tulee olemaan keskeinen rooli. (Lavapuro ym. 2019, 11–13.)

Tutkimusraportissa todetaan, että perustuslain yhdenvertaisuussääntely suojaa ihmisiä ja tiettyjä ryhmiä. Kunnat ja maakunnat, jotka ovat julkisen vallan elimiä, eivät näin ollen ole suoraan tuon suojan piirissä. (Lavapuro ym. 2019, 61, 70.) Muutoinkaan ei ole olemassa kategorista estettä sääntelylle, jonka seurauksena eri kuntien tehtäväkenttä muodostuu erilaiseksi. Maakuntien erilaistumista tulee raportin mukaan arvioida lähtökohtaisesti samoin perustein kuin kuntien vastaavaa. Toisin sanoen, myös maakunnalliset sekä muut alueelliset erillisratkaisut ovat

mahdollisia, kunhan tietyt valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot on huomioitu asianmukaisella tavalla. Yksi merkittävä reunaehto aiheutuu PL 6 §:n yhdenvertaisuussäntelystä. Ihmisille aiheutuu erilaisesta sääntelystä tosiasiallisesti erilaista kohtelua maantieteellisen kriteerin perusteella. On siis oltava olemassa PL 6 §:n 2 momentin mukainen hyväksyttävä peruste tuolle erilaiselle kohtelulle. PL 19 §:n 3 momentin mukaisten riittävien sote-palveluiden turvaaminen voi olla hyväksyttävä peruste, mutta erilaisen kohtelun on oltava myös oikeassa suhteessa erilaistavalla sääntelyllä tavoiteltuun päämäärään nähden. Toisen merkittävän reunaehdon muodostaa se, että erilliskorjauksista on säädettävä lain tasolla täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Kuitenkin tietyin edellytyksin erilliskorjauksiin liittyvistä kuntien tehtävistä voidaan säätää edelleen täsmällisemmin asetuksella. Mikäli laissa on riittävän täsmällisillä perussäännöksillä taattu sote-palveluiden riittävyys, voidaan sote-palveluiden järjestäminen jättää myös osin täsmentymään järjestämisvelvollisten keskenään laatimassa järjestämissopimuksessa. Mikäli kyse on luonteeltaan ylikunnallisesta yhteistoiminnasta ja se on hallinnon järjestämisen kannalta tarkoituksenmukaista, voi erilliskorjauksiin sisältyä myös kuntien väliseen pakolliseen yhteistoimintaan liittyvää sääntelyä. Yksittäiselle kunnalle ei kuitenkaan saa muodostua tällaisessa yhteistoiminnassa yksipuolista ja määräävää asemaa. Kuntien yleinen toimiala ei myöskään saa oleellisesti supistua ja kunnan päätösvalan kuuluminen kuntalaisten valitsemille toimielimille tulee taata joka tilanteessa. Raportissa todetaan myös, että vaikka Suomen perustuslaki ei estäkään lainsäätäjää ottamasta kunnalta pois sen lakisääteisiä tehtäviä, ei kunnan tehtäväkenttää voi lähtökohtaisesti kaventaa ainakaan niin paljoa, että kunnalle jäisivät ainoastaan yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät. Tutkimusryhmän tulkinnan mukaan erilliskorjauksissa ei myöskään voitane asettaa kovin pitkälle meneviä rajoituksia kuntien oikeudelle ottaa itselleen uusia tehtäviä yleisen toimialansa puitteissa. Myös kielellisten oikeuksien toteutuminen nostetaan raportissa esiin yhtenä perustuslaillisena reunaehtona erilliskorjauksille. Aivan keskeisiä reunaehtoja ovat kuitenkin kunnallinen ja maakunnallinen itsehallinto sekä päätöksenteon kansanvaltaisuus. On tähän liittyen oleellista, että päätösvalta on toimielimillä, jotka ovat asukkaiden välittömillä vaaleilla valitsevia. (Lavapuro, ym. 2019, 95–98.)

Rahoituksen osalta raportissa korostetaan rahoitusperiaatteen toteutumisen tärkeyttä. Kuntien tehtävien eriytyessäkin kaikilla kunnilla on oltava riittävät taloudelliset edellytykset suoriutua lakisääteisistä tehtävistään. PL 121 §:n mukainen verotusoikeus on kunnallisen itsehallinnon kannalta keskeinen lähtökohta. Perustuslaki asettaa tiettyjä reunaehtoja kuntien eriytyviin verotusratkaisuihin liittyen, joista käytännössä kaikki pohjautuvat kunnallisen itsehallinnon sekä

kansanvaltaisuuden ja oikeusvaltioperiaatteen asianmukaiseen huomioimiseen. Maakunnallinen verotusoikeus ei kuitenkaan ole ehdoton välttämättömyys mahdollisten itsehallinnollisten maakuntien tapauksessa. Perustuslakivaliokunnan aiempien linjausten perusteella lainsäätäjän harkintavalta näyttääkin olevan melko laaja maakuntien verotusoikeuteen liittyen. (Lavapuro ym. 2019, 98–99.)

Kun kuntien eriytymiskehitystä tarkastellaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta – ja etenkin vielä yleisellä tasolla ilman erityistä käsinkosketeltavaa tapausta – on asiantuntijoiden mahdotonta päätyä sellaisiin yksiselitteisiin ja yleispäteviin loppupäätelmiin, joita poliittiset päätöksentekijät tässä tapauksessa kiihkeästi janoavat. Lähtökohta on, ettei nykyinen kuntajako tai -rakenne, taikka edes kunnan olemassaolo, nauti suoraan perustuslain tarjoamaa suojaa. Kunnan vähimmäiskriteereitä – tai edes kunnan määritelmää – ei itseasiassa ole määritelty suomalaisessa lainsäädännössä. Valtiosääntöoikeudellisia pidäkkeitä on kuitenkin olemassa, eikä kuntarakenteen tai kuntakoon muuttaminen lainsäädännöllä ole täysin vapaata. Perustuslakivaliokunta on pitänyt näitä asioita arvioidessaan oleellisena sitä, että mikäli lainsäädännöllä puututaan kunnalliseen itsehallintoon, on kyseisen sääntelyn tarkoituksena oltava kunnan asukkaiden lakisääteisten oikeuksien turvaaminen. Kyseisen kaltaisen sääntelyn on myös oltava kokonaisuutena perusteltu sekä välttämätön. Keskeistä on siis kunnan asukkaiden oikeuksien turvaaminen, eikä pelkkiä taloudellisia kriteereitä ole pidettävä ratkaisevina kunnan olemassaolon kannalta. Kuntien koon ja tehtävien kasvattamiselle muodostuu lisäksi eräänlaisia rajoja PL 121 §:n 4 momentin seurauksena. Tuossa lainkohdassa tarkoitetaan perustuslakivaliokunnan mukaan sitä, että kuntien tulee olla maakuntia pienempiä hallintoyksiköjä. Tämän tulkinnan myötä tutkijaryhmä katsoo mahdollisen ongelmalliseksi myös sellaisen ratkaisun, jossa esimerkiksi Helsinki toimisi samanaikaisesti sekä kuntana että maakuntana. (Lavapuro ym. 2019, 99.) Helsingin mahdollista kaksoisroolia punnittiin huolellisesti myös STM:n sote-erillisselvityksen loppuraportissa. Eri perustuslakiasiantuntijoiden lausunnot saivat hieman erilaisia painotuksia tähän uudenlaiseen tulkintatilanteeseen liittyen. Lainsäädäntötekniikan ja toiminnallisen tulkinnanvaraisuuden vuoksi raportissa päädyttiinkin esittämään erillISRatkaisun jatkovalmistelua siten, että sote-järjestämistehtävä annettaisiin Helsingille nimenomaisesti kaupunkina. Näin ollen sote-tehtävien järjestämisvastuu olisi Uudellamaalla neljällä itsehallinnollisella alueella sekä Helsingin kaupungilla. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2019, 25–26, 33.)

2.3 Kaupungistuminen

Urbanisaatiota eli kaupungistumista on pidetty yhtenä yleisesti tunnistetuista globaaleista megatrendeistä (EY 2018; Dufva 2019; Gerten, Fina & Rusche 2019). Elina Hiltunen pohtii teoksessaan megatrendien vaikutusta yhteiskunnan tulevaisuuteen ja pureutuu myös megatrendin käsitteeseen. Sillä on nykyisin muotisanan status ja sitä käytetään hänen mukaansa myös hyvin kevyin perustein esimerkiksi median puhunnassa. Termin kantaisäksi Hiltunen mainitsee amerikkalaisen futuristin John Naisbittin, joka lanseerasi termin jo 1980-luvun alkupuolella. Hiltusen oma megatrendin määritelmä kuuluu: ”Megatrendi on jo pidempään vallalla ollut suuren luokan trendi, joka vaikuttaa ympäri maapalloa. Megatrendin voidaan olettaa jatkuvan pidempään, vuosia ja vuosikymmeniäkin, ellei tapahdu jotain radikaalia ja yllättävää, joka kääntää megatrendin suunnan.” (Hiltunen 2019, 15–18.) Megatrendit elävät ja muuttuvat ajassa, joten myös niiden määritelmän tulee päivittyä aikojen kuluessa. Edellä oleva Hiltusen määritelmä vaikuttaa osuvalta ja kuvaavalta kiteytykseltä sellaisista ilmiöistä, joita voidaan tänä päivänä perustellusti pitää megatrendeinä ilman, että käytettäisiin kyseistä termiä liikaa ja aiheutettaisiin sille enempää inflaatiota.

Dufvan määritelmän mukaan megatrendi on eräänlainen laaja muutoksen kaari ja yleinen kehityssuunta, joka koostuu useista eri ilmiöistä. Yleisesti ottaen niitä pidetään globaaleina, mutta ne painottuvat eri puolilla maailmaa eri tavoin ja saavat aikaan erilaisia käytännön vaikutuksia erilaisissa konteksteissa. (Dufva 2019, 3.) Megatrendejä voidaan niiden tunnistamisen jälkeen käyttää hyväksi esimerkiksi skenaariotyöskentelyssä ja erilaisissa visioprosesseissa. Niiden avulla voidaan tunnistaa niitä muutostekijöitä, joita tulevaisuudessa on odotettavissa. Tällöin kyetään mahdollisesti myös sijoittamaan erilaisia tulevaisuuden ilmiöitä laajempaan kontekstiin ja hahmottamaan maailmaa kokonaisvaltaisemmin. (Dufva 2019, 57.) Kyseisessä Sitran selvityksessä, joka julkaistiin vuoden 2019 lopussa, päivitetään Sitran aiempaa näkemystä globaaleihin megatrendeihin. Tarkastelemalla 2020-luvun megatrendejä, Sitran tulevaistarkastelussa pyritään luomaan katsaus edessä oleviin yhteiskunnallisen toimintaympäristön muutoksiin. Selvityksessä käsitellään viittä tunnistettua megatrendiä konkreettisempien ja tarkempien trendien sekä heikkojen signaalien ja eri trendien välisten jännitteiden kautta. Trendien ja megatrendien välisten jännitteiden nähdään osoittavan, että tulevaisuuteen voidaan vaikuttaa nykyhetken yhteiskunnallisilla toimilla ja päätöksillä. Lisäksi selvityksessä tunnistetaan myös kolme megatrendien taustalla vaikuttavaa poikkileikkaavaa megatrendiä, joiden avulla on mahdollista

tavoitella entistäkin holistisempaa käsitystä yhteiskunnallisen toimintaympäristön muutosvoimista. (Dufva 2019, 3–11.)

Toinen Dufvan tunnistamista viidestä megatrendistä on: "väestö ikääntyy ja monimuotoistuu". Kyseistä megatrendiä konkretisoimaan nimetään selvityksessä kymmenen tarkempaa trendiä, joista yksi on: "väestö keskittyy muutamille alueille" ja toinen on: "kaupungistuminen jatkuu". (Dufva 2019, 21–23.) Suomalaisen väestön ikääntymisen – ja täten myös huoltosuhteen heikkenemisen – todetaan olevan voimakkaampaa väestöään menettävissä muuttotappiokunnissa kuin kasvavilla kaupunkiseuduilla. Kyselyiden perusteella näyttää siltä, että koko Suomi haluttaisiin pitää asuttuna, vaikka urbanisaatiolle ei ole toistaiseksi näkyvissä merkittäviä vastatrendejä. (Dufva 2019, 24.) Kaupunkien ja maaseutujen välinen vastakkainasettelu mainitaan yhtenä keskeisenä jakolinjana, kun väestö monimuotoistuu Suomessakin. Tämä tunnistetaan merkinä tietynlaisesta heimoutumisesta, joka aiheutuu osin "demografia-ahdistuksesta", jossa erilaistuvan väestökehityksen myötä erilaiset ihmiset pyrkivät määrittelemään omaa identiteettiään ja etsimään omaa paikkaansa yhteiskunnassa. Faktisesta demografiakehityksestä ja kaupungistumisesta huolimatta, kaupunkien ja maaseutujen välinen heimoutuminen on Suomessa usein myös hieman keinotekoisia tai perustuu ainakin kärjistettyihin stereotypioihin. Heimoutumisen taustalla on perustavanlaatuisen arvojen vastakkaisuutta, eivätkä ne ainakaan Suomen mittakaavassa ole välttämättä niin räikeitä, kuin ne usein kuvataan. Monimuotoisuudessa on tässäkin yhteydessä useita ulottuvuuksia. Ihmisten elämässä on usein läsnä esimerkiksi työssäkäyntiin liittyvää monipaikkaisuutta, joka aiheuttaa sen, ettei kyseinen jako ole välttämättä identiteetin rakentumisessa kaikkein keskeisintä. Kaupungissa ja maaseudulla asuvien näkemyserot saattavat hyvinkin olla useissa asioissa pienempiä, kuin kaupungeissa asuvien väliset tai eri elämäntilanteissa olevien väliset erot. (Dufva 2019, 24–25.) Yhtäältä jännitteiden synty ja vastakkainasettelun kärjistyminen vaikuttavat kiihtyvän kasvavien kaupunkiseutujen ja kuihtuvien maaseutumaisten alueiden välillä. Toisaalta kuitenkin, monipaikkaisuuden ja monipuolisemman jaottelun sekä tarkastelun avulla on mahdollista ymmärtää näistä haasteista enemmän ja löytää uusia harmaan sävyjä niihin liittyen. Jännitteitä syntyy myös tarkasteltaessa heikentyvään huoltosuhteeseen ja toisaalta hyvinvointivaltion ylläpitämisen ideaaliin liittyviä trendejä sekä tavoitteita. Edessä on väistämättä perustavanlaatuisia työn, toimeentulon ja hyvinvoinnin rakenteiden uudelleenmäärittelyä, vaikka hyvinvointivaltion ylläpitoa pystyttäisiinkin hieman korjaamaan

työperäisen maahanmuuton, pidempien työurien ja terveempien elintapojen avulla. (Dufva 2019, 26–27.)

Käynnissä olevan nopean alueellisen keskittymisen myötä, Suomessa vallitsee tällä hetkellä hyvin selvä suurten kaupunkiseutujen aikakausi. Hannu Tervo tarkastelee artikkelissaan seuturyhmittäistä väestökehitystä vuosina 1995–2017 ja toteaa, että Uudenmaan metropolialueella väestö on kasvanut 26 % kyseisenä ajanjaksona. (Tervo 2019, 256.) Demografisessa tarkastelussa, vertailtaessa eri alueiden kilpailukykyä ja elinvoimaa, tulee tietysti huomioida myös laadullisia tekijöitä pelkän väestömäärän lisäksi. Yksi ilmeinen väestön laadullinen mittari lienee korkeakoulutettujen henkilöiden osuus koko väestöstä. Tätä mittaria tarkastellessaan Tervo toteaa, että myös tämän tyyppiset inhimilliset osaamisresurssit näyttävät keskittyneen suurille kaupunkiseuduille ja erityisesti Uudenmaan metropolialueelle. (Tervo 2019, 257.) Metropolialueen väestökasvu on ollut huimaa viime vuosikymmeninä, ja pelkästään Helsingin kaupunki on vuosittain kasvanut useamman keskikokoisen suomalaiskunnan asukasmäärällä. Uudenmaan metropolialueella on jatkuvasti keskittyvän urbanisaation myötä erittäin suuri merkitys koko suomalaisen yhteiskunnan tulevaisuuden kannalta. Alueen merkityksellisyys ja vaikuttavuus on helppo huomata esimerkiksi siitä, että lähes kolmasosa Suomen työpaikoista on Helsingin seudulla ja siellä tuotetaan myös noin kolmasosa Suomen BKT:sta. (Vaattovaara & Joutsiniemi 2018, 20.) Globaalisti tarkasteltuna BKT-jakauma on vieläkin dramaattisempi. Kaupungeissa nimittäin tuotetaan noin 80 % koko maailman BKT:sta. Tämä kuvastaa hyvin kaupunkien merkitystä taloudellisen elinvoiman ja kansallisen kilpailukyvyn kannalta. (Hiltunen 2019, 68.)

Lars Nilsson toteaa urbaanin demografiakehityksen kulkeneen kaupungistumisen kautta *metropolisoitumiseen*. Hänen mukaansa urbanisaatio ei ole uusi ilmiö, vaan se on ollut Ruotsissa käynnissä jo yli 150 vuotta. Aiemmin urbanisaatio oli tiiviisti kytköksissä teollistumiseen, kun ihmiset muuttivat maaseuduilta teollisuuden ympärille kehittyviin taajamiin ja asutuskeskuksiin. Tuon muuttoliikkeen seurauksena myös taajamien ”syntyvyysylijäämä” oli usein positiivista. Ajoittain syntyneiden enemmitys onkin ollut tärkein yksittäinen tekijä kaupunkien kasvussa ja urbanisaatiokehityksessä. Nilsson tarkastelee kirjoituksessaan Ruotsin kaupungistumisastetta sen mukaisesti, kuinka suuri osa maan väestöstä on milloinkin asunut kaupungeissa. Tällaisen määritelmän mukaisessa tarkastelussa kaupungistumisaste ei siis nouse, jos väestöä muuttaa kaupungista toiseen. Varsinainen voimakas kaupungistuminen tapahtuikin siten jo ennen vuotta 1970, kun muuttoliike kohdistui lähinnä maaseudulta taajamiin ja syntyviin teollisuuskaupunkeihin.

1970-luvulla alkaneen jälkiteollisen aikakauden myötä muuttoliikettä alkoi tapahtua entistä enemmän pienistä kaupungeista suurempiin, eikä maaseudulta taajamiin kuten aiemmin. Kyseinen jälkiteollistumisen ensimmäinen vaihe on saanut aikaan paljon kutistuvia kaupunkeja ja asutuskeskuksia, kun kansa on muuttanut kuihtuvista teollisuuskaupungeista kukoistaviin suurkaupunkeihin. Tuon keskittymisen seurauksena suuremmat kaupungit ovat kasvaneet entisestään pienten ja keskisuurten kaupunkien kustannuksella. Voidaankin täten puhua metropolisoitumisen ajanjaksosta. Nilsson tunnistaa urbaanissa demografiakehityksessä noin 40 vuoden aikasyklejä. Hän tulkitsee, että olemme 2010-luvulla siirtymässä kohti seuraavaa jälkiteollisen kaupungistumisen aikakautta. Suurkaupunkien merkitys ja koko kasvavat entisestään ja ne hakevat itselleen verrokkeja ja kilpailijoita muiden maiden metropoleista. Pienet kaupungit eivät saa enää oman maansa suurilta kaupungeilta vetoapua kuten aiemmin, vaan niiden on pärjättävä keskenään omien viiteryhmiensä kilpailussa. Maaseutu ja pienet kaupungit kuihtuvat entisestään ja yhteiskunnallinen keskittyminen on voimakasta. Suurten kaupunkien kasvu nojaa nykyisin suurelta osin nimenomaisesti muuttovoittoon. (Nilsson 2017.)

Kun kaupungistumista tarkastellaan akateemisessa keskustelussa tai esimerkiksi kaupunkisuunnittelussa ilmiönä, liittyy sen ympärillä olevaan viehätykseen ja megatrendi-statukseen Le Galèsin mukaan myös mahdollisuuksia väärinymmärryksiin ja yksinkertaistuksiin. Hänen mukaansa on syytä huomata, että vaikka kyseessä on kiistatta megatrendi, eivät kaikki kaupungistumisesta johtuvaksi tulkitut seuraukset tapahdu itsestään ja automaattisesti, vaan kyseisten seurausten taustalla on usein myös poliittisia valintoja ja muunlaisten kaupunkihallinnan sääntelymekanismien käyttöä. Vaikka joku asia vaikuttaisi päällisin puolin hyvin epäpoliittiselta ja välttämättömältä toimintaympäristön muutokseen reagoinnilta, on kyseessä kuitenkin usein poliittisten toimijoiden harjoittamaa ohjausta, teknisluonteisilla ja/tai näkymättömillä vallankäytön instrumenteilla. Tietoyhteiskunnan ja digitalisaation myötä myös kaupunkihallinnan työkalupakki on laajentunut ja monipuolistunut. Tämä saattaa johtaa myös siihen, että vaikka lähtökohtaisesti poliittiset prosessit ovatkin muuttuneet läpinäkyvämmiksi, saattaa poliittinen ohjaus olla tietyissä tilanteissa [esimerkiksi digitaalisessa kaupunkikehittämisessä] entistä enemmän piiloista. (Le Galès 2017, 230–231.)

2.4 Kutistuvat kaupungit

Lukijalle haluan selvyiden vuoksi todeta, että sovellan tässä pro gradussa *kutistuvien kaupunkien [shrinking cities]* teoreettista ideaa, mutta puhun pääosin tutkielman sisältöä ja johtopäätöksiä

käsitellessäni *kutistuvista kunnista*. Perustelen tätä ratkaisu yhtäältä sillä, että kaikki suomalaiset kaupungit ovat myös kuntia, ja kaupunkinimityksen käyttäminenkin on Kuntalain 4 §:n mukaan kunnan omassa päätäntävallassa (Kuntalaki 410/2015). Toisaalta koen myös suomalaisten pienten ja suhteellisen perifeeristen kuntien näkökulmia tarkastellessani kunta-termin useassa yhteydessä luontevampana sekä tähän kontekstiin paremmin soveltuvana kuin kaupunki-termin.

Urbaanille kutistumiselle [urban shrinkage] ei ole löydettävissä selkeää universaalia määritelmää. Sitä voidaan kuitenkin pitää eräänlaisena laajempaan sateenvarjokäsitteenä, jonka alle myös *kutistuvat kaupungit [shrinking cities]* käsitteellisesti kuuluu. Näiden molempien käsitteiden osalta yksiselitteinen ja yhtenäinen teoreettinen käsitteellistäminen on puutteellista tai epämääräistä ja tutkimuksittain melko vaihtelevaa. Osassa tutkimuksia urbaani kutistuminen liittyy esimerkiksi väestömäärän pienenemiseen ja osassa paikallis- tai aluetalouden supistumiseen. Useimmissa tutkimuksissa kyseisen ilmiön juurisyinä ovat erilaiset globalisaatioon liittyvät polarisoivat prosessit sekä kehityskulut, joiden seurauksena eri alueille ja eri kaupungeille muodostuu hyvin erilaiset toimintaympäristöt ja elinvoimaisen toiminnan lähtökohdat. Toiset kaupungit menestyvät verkostomaisessa globaalissa kilpailuasetelmassa ja kykenevät erikoistumaan sekä kehittymään. Toiset kaupungit puolestaan eivät pärjää tuossa kilpailussa ja menettävät väestöään suorasti tai epäsuorasti kutistumisen seurauksena. (Döringer, Uchiyama, Penker & Kohsaka 2019.)

Tarkastellessani tässä tutkielmassa Uudenmaan metropolialuetta ja sen erityispiirteitä, asemoituu oma case-tapaukseni toki enemmän kasvavan kuin kutistuvan kaupungin/alueen viitekehukseen. Käsitteellisesti *kutistuvat kaupungit* linkittyvät kuitenkin hyvin olennaisesti niin kuntien ja alueiden erilaistumiskehitykseen kuin kaupungistumisen ilmiöönkin. Erityisesti tarkastellessani tässä tutkielmassa Uudenmaan sote-erillISRatkaisua Kainuun ja Päijät-Hämeen kuntien näkökulmasta, koen luontevaksi tarkastella myös kutistuvien kaupunkien käsitettä osana teoreettista viitekehystäni. Wangin, Yangin ja Qianin mukaan kiivaan urbanisaation ja urbaanin kutistumisen paradigma on kiinnostanut useita kaupunki- ja aluetutkijoita erityisesti 2000-luvulla. Vaikka urbaanin kutistumisen syitä onkin siis tutkittu suhteellisen laajasti, on suurimmassa osassa tutkimuksia keskitytty pikemminkin ilmiön yksittäisiin ajureihin. Aihepiiriä ei olla täten onnistuttu universaalisti täysin käsitteellistämään, eikä urbaanin kutistumisen ilmiölle ole onnistuttu luomaan kattavaa teoreettista kehikkoa. (Wang, Yang & Qian 2020.)

Kutistuvat kaupungit ei sinänsä ole uusi ilmiö, vaan tietyllä tavalla kaupungistumisen käänköpuoli, ja näin ollen osa urbanisaation historiaa. Kuitenkin ilmiönä kutistuvat kaupungit on pitkään saanut

osakseen suhteellisen vähän huomiota esim. poliitikkojen, aluekehittäjien ja myös tieteentekijöiden keskuudessa. Tämä saattaa johtua toisaalta tahattomasta huomiotta jäämisestä, mutta toisaalta myös kyseisen ilmiön kokemisesta eräänlaiseksi poliittiseksi tabuksi yhteiskunnallisessa keskustelussa. (Rieniets 2009, 232; Wiechmann & Pallagst 2012, 261.) Esimerkiksi paikallispoliitikot pyrkivät useimmiten löytämään kompleksisen urbaanin kutistumisen aiheuttamiin ongelmiin yksittäisiä ad hoc -tyyppisiä ratkaisuja. Samanaikaisesti holistisemmat strategiset ratkaisut, joilla urbaaniin kutistumiseen pyrittäisiin sopeutumaan, loistavat poissaolollaan. (Slach, Bosák, Krtička, Nováček & Rumpel 2019, 4–5.)

Kaupungistuminen ym. megatrendit aiheuttavat toki kaupunkienkin muutosta tietyissä määrin globaalisti symmetrisesti ja saman suuntaisesti. Urbaani kutistuminen on kuitenkin luonteeltaan sellainen ilmiö, jonka tarkastelussa on useimpien tutkijoiden mukaan huomioitava maantieteellinen kontekstisidonnaisuus. Döringer ym. pyrkivät tutkimuksessaan aiempia tutkimustuloksia meta-analyysin avulla tarkastelemalla kehittämään kokonaisvaltaisempaa ymmärrystä urbaanin kutistumisen ilmiöön. He käsittelevät systemaattisesti 70 aiemman tutkimuksen sisältöjä ja tarkastelevat tutkimuksessaan aiheeseen liittyvää japanilaista ja eurooppalaista tieteellistä diskurssia. (Döringer ym. 2019.) Japanilaiset urbaania kutistumista ja sen syitä tarkastelevat tutkimukset kietoutuvat vahvasti väestörakenteen muutoksen sekä pitkän aikavälin väestön vähenemisen ympärille. Tämä on varsin luonnollista, koska demografiset tekijät kuten alhainen syntyvyys ja väestön ikääntyminen ovat olleet Japanissa ongelmana jo vuosikymmeniä erityisesti maaseutumaisten alueiden kontekstissa. (Döringer ym. 2019; Wang ym. 2020.) Väestön väheneminen on toki läsnä myös eurooppalaisissa urbaania kutistumista tarkastelevissa tutkimuksissa, mutta niissä painottuu Döringerin ym. mukaan voimakkaammin taloudellinen ulottuvuus. Eurooppalaisessa tieteellisessä tarkastelussa on keskitytty enimmäkseen suorista taloudellisista haasteista seuraaviin vaikutuksiin. Nykyisin mm. ikääntymisestä ja alhaisesta syntyvyydestä johtuva epäedullinen väestökehitys haastaa kuitenkin entistä enemmän myös eurooppalaisia kaupunkeja, joten Döringer ym. pyrkivät tutkimuksessaan hyödyntämään myös japanilaisen urbaanin kutistumisen tutkimuksessa tehtyjä havaintoja eurooppalaisten kutistuvien kaupunkien tarkastelussa. Urbaani kutistuminen aiheuttaa hyvin monenlaisia vaikutuksia. Tutkijoiden meta-analyysin perusteella urbaanin kutistumisen kolme merkittävintä aihetta eurooppalaisessa tutkimuksessa ovat: kysynnän lasku asuntomarkkinoilla, työttömyys sekä talouden näivettyminen. Meta-analyysistä käy ilmi laaja kirjo erilaisia keinoja, joiden katsotaan

olevan sopivia urbaanin kutistumisen haasteisiin vastaamiseksi. Tutkimusten vastauksista nousee esiin mm. kaupunkikehittämistä ja asuntorakentamisen uudistamista. Lisäksi esimerkiksi elinkeinorakenteen, talouden ja innovaatiotoiminnan uudistaminen nostetaan esiin keinoina vastata urbaanin kutistumisen aiheuttamiin haasteisiin. Edellä mainitut keinot ovat kirjoittajien mukaan kuitenkin melko kontekstisidonnaisia ja vaihtelevat tutkimuksen maantieteellisen asemoitumisen mukaisesti Euroopan sisälläkin. (Döringer ym. 2019.)

Urban, Urban shrinkage sekä *shrinking cities* ovat jo lähtökohtaisesti monitahoisia käsitteitä ja niitä on määritelty ja rajattu eri tutkimuksissa eri tavoin, riippuen mm. tutkimuksen maantieteellisestä kohteesta. Omassa tutkielmassani tarkastelen suomalaisten harvaanasuttujen alueiden sekä väestöään menettäviä kuntien näkökulmaa. Joidenkin kansainvälisiä metropoleja tarkastelevien tutkimusten mukaisissa käsitteenmäärittelyissä tai tutkimuksellisissa rajauksissa Kainuun ja Päijät-Hämeen kuntia ei välttämättä käsiteltäisi kutistuvina kaupunkeina *urban shrinkage*- käsitteen yhteydessä, johtuen eri mittakaavan urbanisaatiosta tai ylipäättään erilaisesta urbaanin ympäristön määritelmästä. Suomalaisessa kontekstissa kaupungistumista tarkastellessani, kun pääkaupunkiseudun metropolialuekin on kansainvälisesti tarkasteltuna suhteellisen pieni, pidän kuitenkin tarkoituksenmukaisena tutkia Kainuun sekä Päijät-Hämeen kuntien näkökulmia *kutistuviin kaupunkeihin* sekä *urbaaniin kutistumiseen* kytkeytyvässä teoreettisessa viitekehyksessä.

Tarkasteltaessa kutistuvien kaupunkien problematiikkaa eurooppalaisessa viitekehyksessä, on aihepiiristä löydettävissä läpileikkaavia samankaltaisuuksia, mutta toisaalta myös maakohtaista kontekstisidonnaisuutta kuten jo aiemmin mainitsin. Kutistuvien kaupunkien suomalaiseen kontekstiin liittyviä erityispiirteitä käsitellään Kotilaisen, Eiston ja Vatasen tutkimuksessa (Kotilainen, Eisto & Vatanen 2015). Suomessa on esimerkiksi paljon pieniä kuntia, jotka ovat alkujaan syntyneet ja kasvaneet luonnonvarojen jalostamisen sekä hyödyntämisen ympärille. Ne ovat taloudellisesti näistä toimialoista, kuten puun ja mineraalien jalostuksesta, edelleenkin hyvin riippuvaisia. Viime vuosikymmeninä tapahtuneet muutokset globaalissa työnjaossa ovat aiheuttaneet paikallisten työllisyystilanteiden voimakasta heikkenemistä näissä pienissä teollisuuskaupungeissa, kun aiemmin Suomessa tapahtunutta tuotantoa on siirretty halvemman työvoiman maihin. Tästä on puolestaan seurannut paikallisesti työikäisen väestön poismuuttoa sekä koko väestön vähenemistä ja ikääntymistä. Valtio ei ole aluepolitiikan keinoin pystynyt korjaamaan näitä rakenteellisia ongelmia, joten kyseiset kunnat joutuvat itse vastaamaan näihin haasteisiin. Niiden tulee löytää paikallisesti toimivia yksilöllisiä strategioita, jotta ne voivat sopeutua tällaisiin laajemman tason muutostrendeihin. Tämän tyyppiset kunnat ovat kuitenkin myös aiemmin

kohdanneet vastaavanlaisia haasteita, joten aiemmista sopeutumisstrategioista on mahdollista oppia jotain. (Kotilainen ym. 2015.)

Tapaustutkimuksessaan Kotilainen ym. tarkastelevat Lieksaa, eli väestöään menettävää ja maaseutumaista pientä suomalaista kuntaa, joka on suurten globaalien trendien aiheuttamien kehityskulkujen seurauksena pakotettu uudistamaan strategiaansa ja toimintatapaansa. Heidän case-tapauksensa ilmentää *kutistuvien kaupunkien* ongelmatiikkaa suomalaisessa kontekstissa ja kytkeytyy *urbaanin kutistumisen* sateenvarjokäsitteen alle osaksi laajempaa teoreettista viitekehystä. (Kotilainen ym. 2015.)

Döringenrin ym. meta-analyysin perusteella vaikuttaa siltä, että eurooppalaisiin kaupunkeihin liittyvä urbaani kutistuminen on yhteiskunnallisena ilmiönä, niin käsitteellisesti kuin empiirisestikin, saamassa tiedeyhteisön parissa laajempaa huomiota. Erilaisten keinojen toimivuudesta tai vaikuttavuudesta on kuitenkin toistaiseksi hyvin vähän empiiristä tietoa. Entistäkin kokonaisvaltaisemmalle aiheita käsittelevälle tieteelliselle tarkastelulle olisikin siis heidän mukaansa tarvetta. Tällöin voitaisiin tulevaisuudessa päästä politiikkatoimien vaikuttavuusarvioiden sekä maantieteellisen kontekstin huomioimisen kautta antamaan konkreettisempia tietoperustaisia ehdotuksia käytännön aluepolitiikan ja -suunnittelun tueksi. (Döringer ym. 2019.) Wang ym. haluavat tutkimuksessaan irrottautua aiemmassa tutkimusperinteessä esiin nousseen kontekstisidonnaisuuden kahleista ja tunnistaa yleisempiä ja perustavanlaatuisempia syitä, jotka selittävät urbaanin kutistumisen dynaamisia ja universaalimpia mekanismeja. Aiemmissa tutkimuksissa on todettu mm. taloudellisten, väestötieteellisten ja poliittisten elementtien tärkeät roolit urbaania kutistumista selittäviin syihin liittyen. Tässä tapauksessa Wang ym. haluavat kuitenkin erityisesti tutkia tieteellisessä tarkastelussa vähemmälle huomiolle jäänyttä *teollisen monimuotoisuuden [industrial diversity]* käsitettä. Urbaani kutistuminen kehittyy ilmiönä dynaamisten ja kompleksisten limittäisten prosessien seurauksena ja sen vuoksi tästä kehitysprosessista olisikin tärkeää saada kokonaisvaltaisempi teoreettinen ymmärrys yksittäisten tekijöiden tarkeastelemisen sijasta. Tutkijat ovat sitä mieltä, etteivät yksittäiset pelkistetyt syyt tai ajurit kykene täysin selittämään urbaanin kutistumisen pidemmän aikavälin juurisyitä. He toteavat kuitenkin olevan kiistatonta, että alueellisella teollisuus- ja muun elinkeinoelämän diversiteetillä on suuri merkitys väestön kasvuun/vähenemiseen. *Kutistuvilla kaupungeilla* näyttää heidän mukaansa olevan lähes poikkeuksetta yksipuolinen ja siten myös haavoittuva teollinen elinkeinorakenne. (Wang ym. 2020.)

Resilienssin käsite on linkittynyt vahvasti useisiin kutistuvien kaupunkien teemaa tarkasteleviin tutkimuksiin. Resilienssin tarve on ilmeinen kutistuville kaupungeille, joiden on muuttuvien vaatimusten seurauksena välttämätöntä muuttaa omaa toimintaansa vastatakseen uudenlaisen toimintaympäristön mukanaan tuomiin haasteisiin ja kyetäkseen perustelemaan oman olemassaolonsa. Esimerkiksi Kotilainen ym. pitävät juuri resilienssiä toimivana käsiteellisenä apuvälineenä, kun tarkastellaan sitä, miksi jotkut kunnat kykenevät vastaamaan paremmin toimintaympäristön muutoksiin kuin toiset. (Kotilainen ym. 2015.) Kotilainen ym. ovat teoreettisesti erityisen kiinnostuneita tutkimuksessaan resilienssin ja sopeutumiskyvyn ilmenemisen muodoista Lieksan kunnan tapauksessa. Heidän mukaansa juuri nämä käsitteet ovat avainasemassa, kun pohditaan pienten kuntien mahdollisuuksia ja keinoja vastata urbaanin kutistumisen aiheuttamiin haasteisiin. Resilienssi on itsessään hyvin tunnettu ja toisaalta myös moniulotteinen käsite. En keskity siihen tässä pro gradu -tutkielmassani kovinkaan syvällisesti. Koen aiheelliseksi kuitenkin mainita, että tutkimuksessaan Kotilainen ym. määrittelevät resilienssin käsitteen ”systeemin kykynä tai kapasiteettina ylläpitää tai säilyttää sen omia ydintoimintoja”. (Kotilainen ym. 2015.) Heidän tutkimuksessaan on kyse kutistuvien kaupunkien problematiikasta suomalaisessa kontekstissa, jossa globaalit megatrendit muokkaavat radikaalein tavoin kuntien toimintaympäristöä ja elinvoiman edellytyksiä. Tällöin resilienssin käsitteellä voitaneen tarkoittaa kunnan kykyä muuntautua siten, että se kykenee olemaan itsenäinen kunta myös tulevaisuudessa ja perustelemaan oman olemassaolonsa sekä täyttämään riittävässä määrin kunnan ydintehtävät. Resilienssimekanismeja tarkastellessaan tutkijat huomauttavat, että kutistuvien kaupunkien tapauksessa resilienssin toiminnan ei tarvitse tarkoittaa sitä, että tavoitellaan epärealistisesti väestön vähenemisen kääntämistä tietyin toimin väestökasvuksi. Se voi myös tarkoittaa mekanismeja, joiden avulla onnistutaan vakauttamaan tilanne väestömäärän osalta aiempaa alhaisemmalle tasolle. Väestömäärän vakauttamisen lisäksi resilienssin kunta kykenee tällaisessa tilanteessa saamaan paikallistaloutensa tasapainoon sekä turvaamaan palvelut pienemmälle väestömäärälle muun muassa uudenlaisia työllistymismahdollisuuksia hyödyntämällä. (Kotilainen ym. 2015.) Tässä tutkimuksessa Kotilainen ym. analysoivat resilienssin käsitteen avulla alueellista muuntautumista kunnan kohdatessa kutistuvien kaupunkien problematiikkaan liittyviä haasteita. Heidän mukaansa yhteisössä tai systeemissä voi olla olemassa kokonaisvaltaista tai osittaista resilienssiä. Osittainen resilienssi toimii lyhyellä aikavälillä tiettyihin haasteisiin. Olosuhteiden tai haasteiden myöhemmin muuttuessa sen täytyy korvautua hieman erilaisella ja kyseiseen tilanteeseen paremmin soveltuvalla resilienssin muodolla. Tutkimuksen perusteella Lieksan kunnan

tulisi löytää uusi kansallisesti sekä mahdollisesti myös kansainvälisesti tunnistettava rooli. Sen olisi järkevää olla yhdistelmä teollista sekä jälkiteollista metsänkäyttöä, jossa hyödynnettäisiin myös muita kuin paikallisia resursseja. Suomalaisessa kontekstissa kutistuva kaupunki voi siis olla resilientti, mikäli se kykenee löytämään itselleen uuden roolin osana kansallista ja/tai globaalia taloutta. Tällaisen kunnan tai kaupungin tulisikin pystyä kehittämään uusia toimivia elinkeinoja vähenevälle väestölleen, kun aiemmat pääelinkeinot ovat usein kadonneet globaalien megatrendien vaikutusten seurauksena. Jotta yhteisö – tai tässä tapauksessa suomalainen kunta – voisi säilyttää kilpailukykyä toiminnoissaan pidemmällä aikavälillä, olisi resilienssin parasta olla kokonaisvaltaista. Kokonaisvaltaisen resilienssin ei tarvitse muuntautua erilaiseksi haasteiden vaihtuessa. Siinä toiminta mukautuu proaktiivisesti ja jatkuvasti pienin askelin toimintaympäristön muutoksiin. Tällöin tulevia kehityskulkuja kyetään ennakoimaan ja muutokset toiminnassa tai elinkeinorakenteessa ovat osin jo tapahtuneet ennen kuin yhteisö kohtaa perustavanlaatuisia häiriöitä ja on pakotettu muuttamaan toimintaansa radikaalilla tavalla. Pitkällä aikavälillä resilienssiä omaava yhteisö tai systeemi kykenee Kotilaisen ym. mukaan pitämään erilaiset osittaisen resilienssin muodot tasapainossa ja kehittämään toimintaansa kokonaisvaltaisesti pienin askelin. Tällä tavoin se pystyy olemaan aina hyvin varautuneena seuraavaksi eteen ilmaantuviin ongelmiin ja häiriöihin. (Kotilainen ym. 2015.)

Kuten jo aiemmin todettiin, yksipuolisesti tietyn teollisuudenalan ympärille kehittyneet ja vain siihen erikoistuneet kaupungit ovat hyvin haavoittuvaisia pitkällä aikavälillä tarkasteltaessa. Vaikka ne ovat kyenneet kasvamaan ja kukoistamaan hyvinä aikoina menneisyydessä, niiltä puuttuu ketteryyttä sekä joustavuutta vastata globaalissa kilpailuasetelmassa markkinatilanteen ja kysynnän muutoksiin. Wangin ym. tutkimuksessa todetaankin, että vaikka muillakin tekijöillä on samansuuntaisia vaikutuksia, erityisesti korkeampi *teollisuuden monimuotoisuus [industrial diversity]* auttaa *urbaanin kutistumisen* kanssa kamppailevia kaupunkeja pitämään väestömäärän vähenemisen paremmin hallinnassa. Ekologiassa ja luonnontutkimuksessahan [bio]diversiteettiä pidetään yhtenä keskeisimmistä tekijöistä, jotka turvaavat jonkun tietyn ekosysteemin resilienssiä. Vaikuttaa siltä, että myös teollisuuden monimuotoisuudella on keskeinen rooli urbaanin taloudellisen/sosiaalisen [eko]systeemin kukoistuksen sekä resilienssin turvaamisessa. (Wang ym. 2020.)

Rienietsin mukaan väestön vähentyminen kaupungissa tulkitaan usein poikkeukseksi pääsäännöstä, eli siitä, että kaupungit kasvavat. Asiaa ei kuitenkaan tulisi hänen mielestään nähdä näin. Useimmiten kutistuvat kaupungit ovat yhtä lailla teollistumisen seurausta kuin kasvavatkin

kaupungit. (Rieniets 2009, 233–234.) Kaupunkien kasvamista ja kutistumista tulisi voida tarkastella rinnakkaisina ilmiöinä ja nimenomaisesti niiden omilla kriteereillä. Kutistuvan kaupungin käsitteen ei tarvitse olla stigmatisoiva termi eikä poliittinen tabu, kuten se on pitkään ollut. Kaupunkisuunnittelussa ja -kehittämisessä tarvittaisiin eräänlaista paradigman muutosta. Pitäisi pystyä pääsemään irti yksipuolisesta tarkastelutavasta ja kasvuorientoituneesta ajattelusta kaupunki- ja aluesuunnittelun ainoana vaihtoehtona. Osa kaupungeista kutistuu ja se on fakta. Kutistuvia kaupunkeja ei pystytä kehittämään parhaalla mahdollisella tavalla, mikäli kehittämisen ja suunnittelun taustalla vaikuttavat aina kasvun odotukset. Uusi paradigma voisi olla *älykäs kutistuminen [smart shrinking]*. Sen kautta kutistuvien kaupunkien kehittämistä voitaisiin lähestyä hedelmällisemmin ilmiönä ja niiden omista lähtökohdista sekä suhteessa niiden omiin tavoitteisiin. (Wiechmann & Pallagst 2012, 261–265, 277–278.) Lähtökohtaisena oletuksena oleva kasvun paradigma on aiheuttanut sen, että strateginen ja kaukonäköinen kaupunkisuunnittelu, joka huomioisi kaupungin kutistumisen, on vielä hyvin harvinaista. Kuitenkin tulevana vuosikymmeninä kutistuvien kaupunkien määrä lisääntynee voimakkaasti etenkin kehittyneissä maissa. Tästä ilmiöstä rakentuu täten entistäkin merkittävämpi ja se tulisikin ottaa paremmin huomioon kaupunki- ja aluekehittämisessä. (Rieniets 2009, 248–249.) Tällaiseen näkökulmaan kiinnitetään huomiota myös tuoreessa valtiovarainministeriön raportissa, jossa tarkastellaan kuntien nykytilaa sekä tulevaisuudennäkymiä. Väestön kasvamisen hallitseminen on luonnollisesti tietyissä kunnissa [kaupungeissa] keskeistä, mutta faktisesti väestöään menettävien kuntien olisi tärkeää myös kyetä hallitsemaan väestönsä vähenemistä. (Valtiovarainministeriö 2020, 14.) *Älykäs kutistuminen* on nähdäkseni osa sellaista ajattelua, jossa kaupunkien/alueiden erilaisuus tunnustetaan ja halutaan tosiasiallisesti ottaa huomioon alueelliset erityispiirteet.

2.5 Metropolivallankumous

Benjamin Barber tuo teoksessaan *“If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities”* voimakkaasti esiin näkemyksensä siitä, että kaupungeilla on valtioita enemmän kyvykkyyttä ja kapasiteettia ratkaista erilaisia yhteiskunnallisia pirullisia ongelmia kuin valtioilla. Kaupungit ovat pakotettuja kohtaamaan arjessaan ilmastonmuutoksen, maahanmuuton ja terveydenhuollon epäkohtien aiheuttamia ongelmia. Kaupungeilla ja niiden päätöksentekokoneistolla on lähempää kosketuspintaa kansalaisten käytännön elämän haasteisiin kuin valtiollisilla organisaatioilla, joten niillä on myös ketterämmät toimintamahdollisuudet näiden pirullisten ongelmien ratkaisemiseen. (Barber 2013.) Tämä tulee konkreettisesti esiin siinä, miten presidenttien ja pääministerien puhunta liikkuu julistuksellisesti korkealla abstraktiotasolla, kun taas kaupunkien johtajien puhunta kiinnittyy

konkreettisesti ihmisten elämää koskettaviin asioihin kuten rikollisuuteen, liikenteeseen ja työllisyyteen (Barber 2013, 165). Globaalien megatrendien aiheuttamia haasteita tarkastellessaan Barber kiteyttää provokatiivisesti viestinsä valtioille: ”Hoitakaa hommat tai astukaa sivuun ja antakaa kaupunkien hoitaa ne” (Barber 2013, 332). Vaikka Barber käsittelee teoksessaan (Barber 2013) globaaleja haasteita, näen tässä selviä yhtymäkohtia niihin lähtökohtiin, joiden vuoksi sote-uudistus tarvitaan Suomeen. Suomen sote-tapauksessa kyseessä ovat väestön ikääntymiseen sekä edelleen heikentyvään huoltosuhteeseen liittyvät perusproblematiikat, joiden vuoksi koko järjestelmä täytyy rakentaa uudelleen. Lisäksi vaikuttaa siltä, että kaupungistumisen megatrendi ja täten Uudenmaan alueen kaupunkien erityispiirteet pyritään ottamaan paremmin huomioon kuin edellisellä hallituskaudella, koska Uudenmaan sote-ratkaisun löytäminen on keskeisessä roolissa koko Suomen sote-uudistuksen onnistumiseen liittyen. Näiden ominaispiirteiden huomioimiseen pyritään mm. osallistamalla Uudenmaan kaupunkeja uudistuksen valmisteluun ja päätöksentekoon. Valtio antaa kaupungeille näin ollen enemmän valtaa massiivisen valtiollisen reformin toteutumisessa.

Bruce Katz ja Jennifer Bradley käsittelevät julistuksellisessa teoksessaan ilmiötä nimeltä metropolivallankumous. Kuten Benjamin Barberin (Barber 2013), heidänkin ajattelussaan on syytä muistaa tarkastelun yhdysvaltalainen konteksti. Heidän mukaansa metropolivallankumous tulee aiheuttamaan vallan uusjaon ja kääntämään valtahierarkiat pääläelleen USA:ssa. Kaupungeista ja metropolialueista on valtioiden ja osavaltioiden sijasta muodostunut tosiasiallisesti taloudellisen ja sosiaalisen muutoksen vetureita, joissa tullaan tekemään yhteiskunnallisesti merkittävät ja vaikuttavat tulevaisuuden ratkaisut (kts. myös Le Galès 2017, 219). Merkittävien vallankumousten taustalla on heidän mukaansa aina jokin olennainen paljastus tai suuren asian ilmitulo esimerkiksi kansalle, jonka seurauksena käynnistyy itse vallankumous. Metropolivallankumouksen ajurina toimiva paljastus on sen ymmärtäminen, että kaupungit ja metropolit ovat omillaan. Toisin sanoen, ratsuväki ei ole tulossa ja ongelmista täytyy siis selvittää itse. (Katz & Bradley 2013, 1–13.) Vaikka Katzin ja Bradleyn teoreettinen pohdinta kytkeytyykin USA-kontekstiin, löytyy myös heidän ajattelustaan selvää analogiaa suomalaisen maakunnallisen sote-järjestelmän kanssa. Suomalaisella sotella on yhtymäkohtia heidän ajatteluunsa erityisesti silloin, kun tarkastellaan tarvetta Uudenmaan erillISRatkaisulle. Heidän tavoitteenaan on kehittää federalistiselle hallintojärjestelmälle sen evoluution seuraava vaihe. Tuossa yhteistyölle perustuvassa federalismissa toimijoiden roolit olisi järjestelty uudella tavalla ketterästi ja tarkoituksenmukaisesti.

Tärkeää olisi palveluiden yhteistuotanto, sekä sellaiset hallinnolliset järjestelyt, joissa tosiasialliseen ja vaikuttavaan muutokseen kykenevät toimijat, eli kaupungit ja metropolit, saisivat toimivaltaa vastata monien politiikkatoimien priorisoinnista ja implementoinnista. Heidän mukaansa metropolien pitäisi olla uusia taloudellisia suvereeneja, jotka toimisivat rinta rinnan yhteistyössä valtiollisten toimijoiden kanssa. Molemminpuolinen kunnioituksen ja tietynlaisen tasavertaisuuden seurauksena toimintatavat ja vetovastuu voisivat vaihdella ketterästi kulloisessakin tilanteessa. Tietyissä tilanteissa kaupungit ja metropolit johtaisivat toimintaa ja valtiolliset toimijat seuraisivat, kun taas toisten asioiden kohdalla olisi tarkoituksenmukaista toimia toisinpäin. (Katz & Bradley 2013, 180, 184.) USA-kontekstissa puhutaan tietysti yleisesti kaupungeista ja metropoleista, mutta Suomen tapauksessa voitaneen tämä puhunta rinnastaa pääkaupunkiseudun kuntien muodostamaan, Suomen ainoaan alueelliseen metropoliin. Sama ajatusmalli on vahvasti läsnä siis myös Uudenmaan sote-erillisratkaisussa. Muualla maassa ollaan siirtymässä sote-palveluiden järjestämisessä maakuntamalliin [vrt. osavaltio USA:ssa], kun taas Uudenmaan maakunnan alueella on niin suuria ja vahvoja kaupunkeja ja/tai alueellisia kokonaisuuksia, että erillisratkaisun selvittäminen on nähty tarpeelliseksi. Toisin sanoen, ihmisiä tosiasiallisesti lähellä olevalle, riittävät voimavarat omaavalle paikalliselle toimijalle [vrt. Helsingin kaupunki Suomessa ja metropolit USA:ssa] on ehkä järkevää antaa enemmän hallinnollista toimivaltaa, kuin liittovaltion/osavaltion/maakunnan hartioita enemmän tarvitsevalle pienemmälle toimijalle. Tämä ajatus linkittyy vahvasti myös hyvin ajankohtaiseen suomalaiseen debattiin siitä, tulisiko erilaisilla kunnilla olla erilaiset velvoitteet tulevaisuudessa (kts. esim. Helsingin Sanomat 2019).

Katz ja Bradley hyödyntävät mielenkiintoisella ja luovalla tavalla perhemetaforaa, kun he kuvaavat metropolivallankumouksen myötä muuttuvia eri toimijoiden rooleja hierarkkisessa amerikkalaisessa hallintojärjestelmässä. Liittovaltio ja osavaltiot ovat heidän mukaansa olleet perinteisesti systeemin aikuisia, jotka ovat asettaneet toiminnalle suunnan ja laatineet pelisäännöt. Kaupungit ja metropolit ovat puolestaan olleet systeemin lapsia, joiden toiminta on perustunut vanhemmilta saataviin taskurahoihin. Metropolivallankumous kääntää pääläelleen tämän vanhan asetelman. Systeemin lapsista on tulossa perheen johtajia. He tekevät kokeiluja, ottavat riskejä, tekevät vaikeita päätöksiä ja pyytävät mieluummin anteeksi jälkikäteen, kuin lupaa etukäteen. Vaikka kirjoittajat näkevät osavaltioiden ja valtion jättäneen kaupungit käytännössä yksin kohtaamaan haasteensa, he toteavat niiden kuitenkin olevan voimakkaita vallan keskittymiä. Kaupungit siis tarvitsevat niitä edelleen taustalle, pystyäkseen itse kuitenkin ratkaisemaan

uudenlaiset pirulliset ongelmat. Perhemetaforan mukaisesti, osavaltiot ovat vastuuttomia vanhempia, liittovaltion ollessa etäinen ja tietämätön sukulainen, joka silti hallitsee perheen rahoja. (Katz & Bradley 2013, 2, 12.)

Kaupungit ja metropolit ovat toki edelleenkin aina tietyn valtion osia, mutta niiden rooli erilaisissa kansainvälisissä verkostoissa on muuttanut tietyllä tavalla niiden asemoitumista. Verkostomaisessa yhteiskunnassa toimijoiden ja vaikuttajien kirjo on kaupunkien lisäksi muutoinkin monipuolistunut. Tämä kehitys on osaltaan rapauttanut kansallisvaltioiden suvereenia asemaa alueellisessa hallinnassa. (Le Galès 2017, 219–220.) Myös yksi Sitran selvityksessä tunnistetuista 2020 megatrendeistä on: "verkostomainen valta voimistuu". Yhtenä kyseistä megatrendiä tarkemmin määrittelevistä trendeistä on: "moninapaisesta monisolmuiseen maailmaan". Tällä viitataan nimenomaan siihen, että maailmanpolitiikassa roolia saavat ja ottavat valtioiden ohella myös muut toimijat, kuten suuret kaupungit. (Dufva 2019, 30.) Helsingin seudun metropolialueen erityisasema ja merkityksellisyys Suomen kilpailukyvyn veturina on tunnistettu jo pitkään. Tolkki, Airaksinen ja Haveri vertailivat 2011 erilaisia metropolialueiden hallintomalleja ja niiden soveltuvuutta Suomeen. Tämän selvitystyön tilaajina ja rahoittajina oli poikkihallinnollisesti useita eri ministeriöitä, joka myös osaltaan kuvastaa asian yhteiskunnallisesti merkittäväksi tunnistettua luonnetta jo tuolloin. (Tolkki, Airaksinen & Haveri 2011.)

3 Tutkielman empiirisen osion toteutus

3.1 Kuntapulssikyselyn ja oman esiyymmärryksen mukaiset lähtökohdat tutkimukselle

Kuntapulssikyselyn (Kuntaliitto 2019) tuloksien ja oman esiyymmärryksen mukaiset lähtökohdat tutkimukselle ovat siis tiivistetysti seuraavanlaiset.

- Kaupungistuminen on yleisesti tunnistettu ja tunnustettu globaali megatrendi.
- Suomalaisten kuntien erilaistumiskehitys ja Uudenmaan metropolialueen eriytyminen suhteessa muuhun Suomeen ovat ainakin suurelta osin kaupungistumisen seurausta.
- Kuntakentällä vallitsee laaja yksimielisyys siitä, että sote-uudistus tarvitaan, ja että siinä tulee myös huomioida alueelliset erityispiirteet.
- Uudenmaan sote-erillisratkaisua kannatetaan Uudellamaalla, mutta sitä ei pidetä kovinkaan tärkeänä pienempien maakuntien alueilla.
- Erityisen vähäiseksi sen tärkeyden kokevat Kainuun ja Päijät-Hämeen kuntien päättäjät.

- Tässä tutkielmassa keskityn tarkastelemaan Kainuun ja Päijät-Hämeen kuntien näkökulmia Uudenmaan sote-erillisratkaisuun liittyen.
- Perimmäisenä pyrkimyksenäni on saavuttaa lisää ymmärrystä kaupungistumiseen ja kuntien erilaistumiskehitykseen liittyen.

3.2 Laadullista tutkimusta teemahaastatteluiden avulla

Kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen tutkimuksen karkea dikotominen jaottelu ei ole kovinkaan toimivaa tai tarkoituksenmukaista. Sitä vastoin nämä tutkimussuuntaukset tulisi nähdä toisiaan täydentävinä, joista kulloisenkin tutkimusasetelman mukaisesti voidaan käytettäväksi valita aina tilanteeseen paremmin sopiva malli tai myös molemmat, taikka tarvittaessa niiden hybridi. Vaikka perinteisiin jakoihin ei kannattakaan siis hirttäytyä, tietyt tutkimusstrategiat on katsottu kuitenkin sopivan tietyntyyppisiin tutkimusasetelmiin. Koska pyrin tutkielmani avulla ymmärtämään tutkittavia ilmiöitä paremmin ja löytämään niihin mahdollisesti myös uusia näkökulmia, vaikuttaisi kvalitatiivinen eli laadullinen tapaustutkimus olevan tässä tapauksessa metodologisesti turvallinen valinta. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 135–139; Tuomi & Sarajärvi 2018, 153–155.) Hirsjärven, Remeksen ja Sajavaaran mukaan, tapaustutkimus on yksi kolmesta perinteisestä tutkimusstrategiasta. Se soveltuu erityisen hyvin tutkimusasetelmaan, jossa halutaan intensiivistä ja yksityiskohtaista tietoa esimerkiksi yksittäisestä tapauksesta suhteessa sen ympäristöön. Tavoitteena on usein ymmärtää tai kuvailla tiettyä ilmiötä. (Hirsjärvi ym. 2009, 134–135.) Käsillä oleva tutkielmani on siis tapaustutkimus, jossa tutkin tapauksena Uudenmaan sote-erillisratkaisua, joka käsitykseni mukaan ilmentää kuntien erilaistumiskehitystä, joka taas käsitykseni mukaan ilmentää kaupungistumisen globaalia megatrendiä. Tarkastelen tapausta Kainuun ja Päijät-Hämeen kuntien näkökulmasta. Pyrin tällä tavoin haastamaan omia näkemyksiäni ja ennako-odotuksiani, sekä kuvailemaan näitä ilmiöitä mahdollisesti uudella tavalla ja täten syventämään niihin liittyvää ymmärrystä.

Tuomen ja Sarajärven mukaan laadullisessa tutkimuksessa ja erityisesti silloin, kun valitaan haastattelut aineistonkeruumenetelmäksi, pystytään valitsemaan tiedonantajiksi sellaisia henkilöitä, joilla on tietoa tutkittavasta aiheesta ja kokemusta tutkimukseen liittyvistä ilmiöistä. Tässä tutkimuksessa olen valinnut haastateltaviksi Kainuun ja Päijät-Hämeen kuntien korkeita viranhaltijoita. Haastateltavat olivat kunnanjohtajia, talousjohtajia ja sote-johtajia. Tein yhteensä yhdeksän etähaastattelua aikavälillä 17.1.2020–26.3.2020. Yhdeksän haastattelua vaikutti olevan sopiva määrä, koska tuossa vaiheessa aineisto näytti saavuttaneen riittävän saturaation eli

kyllääntymisen. Aineisto alkaa Tuomen ja Sarajärven mukaan kyllääntyessään toistaa itseään ja löydettävissä oleva teoreettinen peruskuvio pystytään näkemään aineistosta esiin nousevassa luokittelussa (Tuomi & Sarajärvi 2018, 74–76).

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa ei pyritä etsimään tilastollista yleistettävyyttä, vaan siinä tarkastellaan esimerkiksi sitä, kuinka haastatteluiden kohderyhmänä olevat henkilöt näkevät ja kokevat nämä asiat. Tarkoituksena voi siis esimerkiksi olla ymmärtäminen, kuvaileminen tai mielekkään teoreettisen tulkinnan antaminen jollekin ilmiölle tai tapahtumalle. Eri haastattelumuotojen eroja tarkastellessaan Tuomi ja Sarajärvi toteavat teemahaastattelun, eli puolistrukturoidun haastattelun, olevan avoimuudessaan lähellä syvähaastattelua. Siinä on etukäteen valittu tiettyjä käsiteltäviä teemoja ja niitä tarkentavia kysymyksiä, mutta haastattelutilanteessa voidaan soveltaa tarpeen mukaan tehtyä suunnitelmaa ja edetä sen mukaan, mihin vuorovaikutus haastateltavan kanssa etenee. Näin on mahdollista syventää aineistonkeruuta tarkentavilla kysymyksillä ja esittää kysymyksiä eri teemoista kyseisen haastattelun kannalta tarkoituksenmukaisessa järjestyksessä. Teemahaastattelun avulla on mahdollista tarkastella ihmisten tulkintoja tutkimuksen kohteena olevista asioista ja ilmiöistä, sekä heidän näille antamia merkityssisältöjä. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 64–66, 73.) Näistä syistä puolistrukturoitu teemahaastattelu oli minun tutkimusasetelmaani sopiva aineistonkeruumenetelmä. Haastateltavien näkökulmaan perehtymällä pyrin ymmärtämään Uudenmaan sote-erillisratkaisua sekä siihen liittyviä kaupungistumista ja kuntien erilaistumiskehitystä paremmin. Muodostamani teemahaastattelurunko (Liite 1) toimi apuvälineenä haastatteluissa ja sen avulla pyrin keräämään systemaattisesti mahdollisimman relevanttia ja yhdenmukaista tietoa eri haastateltavilta.

3.3 Aineistolähtöistä sisällönanalyysia

Analyysimenetelmänä käytin aineistolähtöistä sisällönanalyysia. Sovelsin sellaista analyysimallia, jota Tuomi ja Sarajärvi kutsuvat yhdysvaltalaisen perinteen mukaiseksi. Tehtyäni haastattelut litteroin haastatteluaineiston sana sanalta kirjalliseen muotoon. Sen jälkeen muodostin tutkimuskysymyksestä analyysikysymyksiä, joita ikään kuin ”kysyin” aineistolta. Tämä tarkoittaa sitä, että kävin analyysikysymysten kanssa koko litteroidun aineiston läpi ja etsin analyysikysymyksiin vastauksiksi alkuperäisilmauksia. Tämän jälkeen tiivistin laajemmat alkuperäisilmaukset pelkistetyiksi ilmauksiksi. Alkuperäisilmauksia/pelkistettyjä ilmauksia löysin aineistostani yhteensä 379 kappaletta. Jatkoin aineiston järjestelyä pelkistettyjen ilmausten luokittelulla, tyypittelyllä ja abstrahoinnilla. Pelkistettyjä ilmauksia samankaltaisuuksien mukaisesti

klusteroimalla syntyi yhteensä 80 alaluokkaa. Alaluokkia edelleen samankaltaisuuksien mukaisesti luokittelemalla syntyi 21 yläluokkaa. Analyysin abstraktiotasoa edelleen nostamalla loin yläluokista lopulta neljä pääluokkaa. Nämä pääluokat muodostivatkin keskenään yhdistävän luokan kaltaisen, koko aineistoa kuvaavan yleisnarratiivin. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 78–94.) Käsittelen näitä analyysin tuloksia yksityiskohtaisemmin tutkielman seuraavassa pääluvussa.

Uudenmaan kuntien ja harvaan asuttujen alueiden kuntien näkemysten vertailu olisi varmasti ollut hyvinkin kiinnostavaa, mutta Tuomi ja Sarajärvi muistuttavat teoksessaan homogeenisten ja heterogeenisten aineistojen eroista. Kyse on siitä, pyritäänkö aineiston perusteella kuvailemaan kokonaisuutta samankaltaisuuksien vai erilaisuuksien avulla. Lähtökohtaisesti heterogeenisyyden tutkiminen ja vertaileva tutkimusote edellyttää laajempia aineistoja kuin samankaltaisuuksien avulla tapahtuva tutkimus. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 76.) Eri alueiden kuntien näkemysten vertaileva tarkastelu olisi ollut luonteeltaan heterogeenista. Etenkin laadullisella tutkimusaineistolla toteutettavan, pro gradun laajuisen tutkielman resursseilla, heterogeenisyyden tutkiminen olisi saattanut osoittautua hyvin haastavaksi.

4 Analyysin tulokset

Tutkimuskysymykseni on: *”Miten Uudenmaan sote-erillisratkaisu kuvastaa kaupungistumista ja kuntien erilaistumiskehitystä Kainuun sekä Päijät-Hämeen kuntien näkökulmasta tarkasteltuna?”* Operationalisoin tutkimuskysymyksen kolmeksi analyysikysymykseksi, joita ”kysyin” litteroidulta aineistolta. Analyysikysymykset olivat: 1) Mistä haastateltava puhuu, kun hän puhuu Uudenmaan maakunnasta, pääkaupunkiseudusta, Helsingistä tai muista suuremmista kunnista? 2) Mistä haastateltava puhuu, kun hän puhuu omasta kunnastaan tai muista väestöään menettävistä kunnista? 3) Mistä haastateltava puhuu, kun hän puhuu Uudenmaan sote-erillisratkaisusta? Käsittelen seuraavaksi erikseen aineistosta esiin nousseita pääluokkia sekä näihin pääluokkiin kuuluvia yläluokkia (Liite 3).

4.1 Resurssit ja valta keskittyvät

Ensimmäinen neljästä aineistosta esiin nousseesta pääluokasta on: ”Resurssit ja valta keskittyvät”. Alla olevassa taulukossa (Taulukko 1), näkyy kyseisen pääluokan muodostuminen yläluokkien ryhmittelyn seurauksena (Tuomi & Sarajärvi 2018, 90–94).

Pääluokka 1	Yläluokat
Resurssit ja valta keskittyvät	Eriarvoisuuden tunteen kasvu Alueellisen epätasa-arvon lisääntyminen Suurilla kaupungeilla on merkittävää yhteiskuntapoliittista valtaa Keskittämis- ja kaupunkipolitiikkaa aluepolitiikan sijasta Rikkaampi sekä käytökseltään ylpeä ja itsekäs Erityisasema ja veturin rooli Uudenmaankin sotea tulisi kehittää yhtenäisen mallin mukaisesti

Taulukko 1. Ensimmäisen pääluokan muodostuminen yläluokista

Jotta kyetään tarkemmin hahmottamaan, millä tavoin tämä pääluokka on aineistostani noussut, käsittelen seuraavaksi yksityiskohtaisemmin tähän pääluokkaan sisältyviä yläluokkia ja niiden muotoutumista alaluokkien ryhmittelyn seurauksena.

4.1.1 Eriarvoisuuden tunteen kasvu

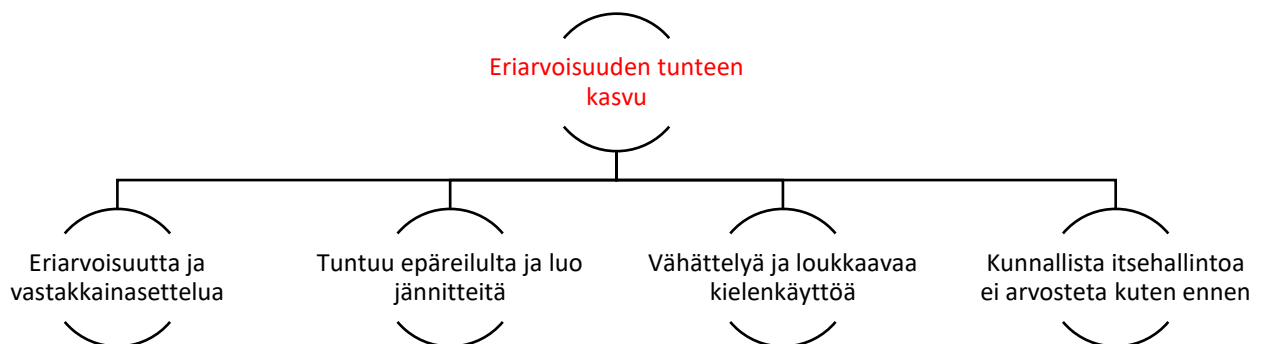
Haastateltavat puhuvat siitä, että eriarvoisuuden tunne on kasvanut ja vastakkainasettelu jakautuneella kuntakentällä lisääntynyt. Uudenmaan sote-erilliskorjausten asetelma koetaan epärealistisena ja sen nähdään omalta osaltaan luovan entistäkin jännitteisempää ilmapiiriä. Koetaan, että pieniä ja/tai harvaanasutun alueen kuntia vähätellään ja niihin kohdistetaan loukkaavaa kielenkäyttöä julkisessa keskustelussa. Retoriikan nähdään voimistuneen ja negatiivisesta maaseutu-uutisoinnista muodostuneen itseään ruokkiva noidankehä. Aineistossa puhutaan myös kunnallisen itsehallinnon arvostuksen vähenemisestä viime aikoina.

Tää leimaa mun mielestä valitettavasti tätä lainsäädäntöä, joka Suomessa on. Sellanen harhakuva siitä, että kyllä täällä Helsingissä parhaiten tiedetään, mikä on [maaseudun kunnan X] 16-vuotiaalle parasta. Tää on leimannu valtion ajattelua suhteessa Lappiin kohta 30 vuotta. Mut kyllä se niinku näkyy muuallakin. (Haastateltava C.)

Kyllä nää jatkuvat Yle-uutisoinnit siitä, että kuinka maaseudun kiinteistöjen arvo romahtaa, et kuinka iso vetovoima on minnekin kaupunkiin ja kuinka tänne maaseudulle ja muihin kuntiin jää vaan tätä ikääntynyttä väkeä, joka ei maksa edes veroa, niin kyllähän tämmönen niinku negatiivinen uutisointi on semmonen noidankehä, eli se ruokkii itse itseään. (Haastateltava A.)

Ei arvosteta kuntien itsehallintoa, eikä kuntalaisten oikeutta päättää omista asioistaan omalla kotiseudullaan. Ajatellaan että kaikki harvaan asutulla alueella olevat ihmiset, niin eivät kykene itse päättämään omista asioistaan... Käytetään hyvin tämmöstä loukkaavaa kieltä. Mehän ollaan ihan perusjuntteja, jotka ei tajua mistään mitään ja vähiten tajuaa muuttaa täältä pois... Semmosta se on tuo valtionvarainministeriön toiminta. (Haastateltava I.)

Alla olevasta kuviosta (Kuvio 1) käy havainnollisesti ilmi minkälaisista alaluokista tämä yläluokka rakentuu.



Kuvio 1. Ensimmäisen yläluokan muodostuminen alaluokista

4.1.2 Alueellisen epätasa-arvon lisääntyminen

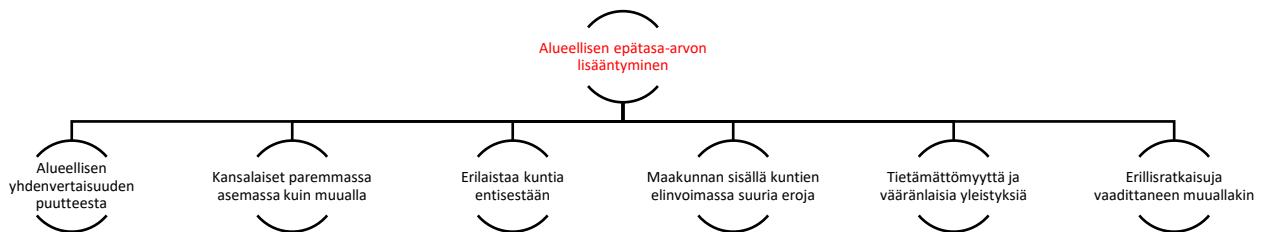
Alueellinen epätasa-arvo ja yhdenvertaisuuden puute nähdään keskeisenä ongelmana. Maakuntien keskuskaupunkien ja erityisesti Uudenmaan alueen ihmisillä nähdään olevan jo lähtökohtaisesti enemmän vaihtoehtoja sote-palveluissa esimerkiksi laajan yksityisen palveluverkon ansioista. Uudenmaan sote-erillisratkaisun nähdään erilaistavan kuntia entisestään. Lisäksi oletetaan, että erillisratkaisuja tullaan vaatimaan muillakin kaupunkiseuduilla yhdenvertaisuuteen vedoten. Kuntien elinvoimassa ja resursseissa on suuria eroja. Haastatteluissa käy ilmi, että haastateltavien omissa maakunnissaan näyttäisi olevan enintään muutamia kuntia, jotka menestynevät lähitulevaisuudessa ja muut kunnat puolestaan kuihtuvat. Valtion keskushallinnossa tai

valtakunnallisessa päätöksentekokoneistossa ei haastateltavien mukaan tunneta riittävästi harvaanasutun alueen kuntien arkea eikä käytännön elämää.

Pääkaupunkiseutu saa ikäänkuin elää omaa elämäänsä ja muu Suomi saa sopeutua kaikkeen... Tää on nyt kärjistetty, mut tää kuvastaa tätä taustalla olevaa keskustelua ja kohinaa mitä ainakin itse kuuntelen. (Haastateltava A.)

Tämmönen ratkaisumalli luo heti sen kysymyksen, että miksei sitten samalla tavoin monella muulla alueella anneta sitä mahdollisuutta siihen erityisratkaisuun, koska erilaisia erityisperusteita on joka alueella, että tää niinku luo tähän tämmösen jännitteen... (Haastateltava A.)

Alla olevasta kuviosta (Kuvio 2) käy havainnollisesti ilmi minkälaisista alaluokista tämä yläluokka rakentuu.



Kuvio 2. Toisen yläluokan muodostuminen alaluokista

4.1.3 Suurilla kaupungeilla on merkittävää yhteiskuntapoliittista valtaa

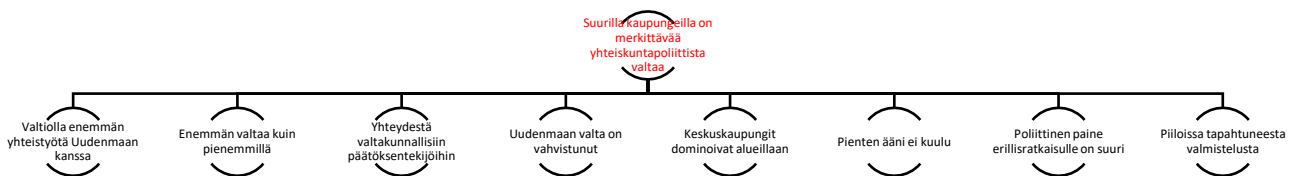
Uudellamaalla on vahva edunvalvontakoneisto, ja sen vallan nähdään kasvaneen suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa huomattavasti viimeisen kymmenen vuoden aikana. Helsingin kaupungin nähdään hallitsevan päätöksentekoa Uudellamaalla ja maakuntien keskuskaupunkien dominoivan puolestaan päätöksentekoa omilla alueillaan. "Isot jyräävät" eikä pienillä kunnilla ole paljoakaan valtaa yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Uudenmaan kunnilla on paljon yhteyksiä valtakunnallisiin päätöksentekijöihin, ja valtion yhteistyö Uudenmaan kuntien kanssa koetaan tiiviimpänä kuin yhteistyö muiden alueiden kuntien kanssa. Uudenmaan sote-erillisratkaisun aikaansaamiselle nähdään olevan suurta poliittista painetta, ja sen valmistelun koetaan tapahtuneen pitkälti julkisuudelta piilossa.

Ja nyt just tämä, jos nyt tulee tähän soteen tämä Uudenmaan erillisratkaisu, niin kertoohan se siitä, että on niillä enemmän valtaa kuin aikasemmin. Ei tämmöstä irtiottoa ois saannu kymmenkunta vuotta sitten tai viis vuottakaan sitten kun alettiin silloin puhua sote-uudistuksesta. (Haastateltava B.)

On hieman ongelmallista, että jotain porukkaa paapotaan enemmän kuin toista. Et kyllähän tavallaan muun Suomen mielestä se näyttää aika mielenkiintoiselta, että Uudenmaan kanssa nyt tehdään tällasta hyvin tarkkaa jumppausta, missä kuunnellaan heidän tarpeitaan ja toiveitaan. (Haastateltava C.)

Et heillä on sitä valtaa ja enemmän ikäänkuin ääntä. Ja siten niinkun pienet jää piipittämään, mutta tota... Kyl se kokemus on se, että isot jyrää ja jopa niinkun maakunnan sisälläkin... (Haastateltava D.)

Alla olevasta kuviosta (Kuvio 3) käy havainnollisesti ilmi, minkälaisista alaluokista tämä yläluokka rakentuu.



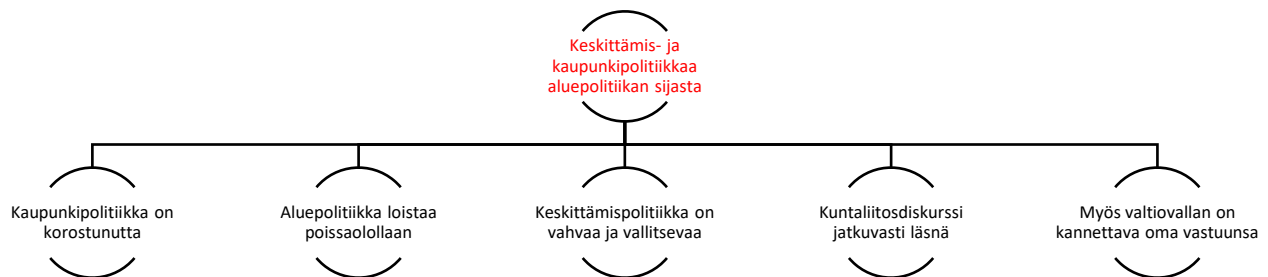
Kuvio 3. Kolmannen yläluokan muodostuminen alaluokista

4.1.4 Keskittämis- ja kaupunkipolitiikkaa aluepolitiikan sijasta

Keskittämis- ja kaupunkipolitiikan koetaan olevan vallitsevaa, ja määrittävän yhteiskunnallista päätöksentekoa ja kehittämistä. Aiemmin Suomessa vahvana olleen aluepolitiikan nähdään vähentyneen viime aikoina lähes olemattomiin. Osa haastateltavista puhuu vallitsevasta narratiivista, jossa halutaan pelastaa edes suurimmat kaupungit, ja muu Suomi saa puolestaan sopeuta miten haluaa ja kykenee. Keskittämispolitiikkaan liittyen, eräänlaisen kuntaliitosdiskurssin nähdään olevan jatkuvasti läsnä vähintäänkin implisiittisesti. Kuntien sanotaan näyttäytyvän säästöautomaatteina ja kuntien ahdinkoon kaivataan myös valtiovallan vastuunkantoa esimerkiksi rahoituksen ja lainsäädäntöuudistusten muodossa.

No meillähän on ollu hyvin pääkaupunkivetoista, mutta kyllä myös kaupunkivetoista politiikkaa tehty, sanotaan tällä vuosikymmenellä hyvin pitkälle, että onhan se tilanne valtavasti korostunut. Ja kyllähän se nyt näyttäytyy sillä tavoin, että kun se on niin korostunut, niin oikeestaan mitään muuta politiikkaa ei tehdä. Kyllä siellä retoriikassa näkyy se, että riittää että kun pelastetaan suurimmat kaupungit, koska siellä asuu viimekädessä enemmistö suomalaisista. Niin kyllähän se näin myös näyttäytyy näissä puheen parsissa. Painotus oli aika selkeesti se, että riittää kun keskitytään siellä missä se tuottaa eniten ja kun ne ongelmat hallitaan siellä niin koko muu Suomi suurin piirtein kyllä sopeutuu. (Haastateltava A.)

Alla olevasta kuviosta (Kuvio 4) käy havainnollisesti ilmi minkälaisista alaluokista tämä yläluokka rakentuu.



Kuvio 4. Neljännen yläluokan muodostuminen alaluokista

4.1.5 Rikkaampi sekä käytökseltään ylpeä ja itseks

Pääkaupunkiseudun – ja erityisesti Helsingin – koetaan käyttäytyvän ylpeästi ja itsekkäästi. Se on rikkaampi kuin pienet kunnat tai harvaanasutun alueen kaupungit. Halukkuutta osallistua kokonaisvaltakunnallisiin sote-talkoisiin ei Helsingillä vaikuta olevan. Se ei haastateltavien mukaan näytä haluavan rahoittaa muun maan sote-menoja. Helsingin käyttäytymistä kuvataan pröystäileväksi ja sillä sanotaan olevan omalla alueellaan varaa jopa tuhlailevaan resurssien käyttöön. Huolimatta nykyisinkin jo merkittävästä roolistaan, suurten kaupunkien nähdään haluavan entistäkin enemmän yhteiskunnallista valtaa.

Ja Siellä on kuitenkin ihan erilainen rahapussi, mistä tulee myös tämmönen, miten mä nyt sanoisin.... Vähän tämmönen halveksuva näkemys heidän, että kun... Ne on niin tyhmiä tai osaamattomia, niin me kyllä kyetään tässä parantamaan oppilaiden asemaa ja me voidaan tehdä tämmösiä uudistuksia ja ilmaista ehkäisyä kun nämä on niin hyviä... Kyllä kai mekin tehtäis ja oltais ajat sitten päätetty se jos meillä sitä rahoitusta olisi. Että se alkaa niinku näyttää vähän semmoselle rahan elvistelylle. Ja vähän besservisserille, et me ollaan tässä nyt näin edistyksellisiä, kun me on kyetty tämmöstä ja tämmöstä viemään eteenpäin... (Haastateltava A.)

Mun mielestä se on jotenkin niinku muuttunu, että ennen fiksummin osattiin huomioida ne pienetkin sitten siellä, mutta nyt ollaan tultu hirveen itsekkäiksi... (Haastateltava F.)

No oman maakunnan näkökulmasta [Uusimaa] näyttäytyy niinkun tota tietyllä tavalla kyllä niinkun rikkaampana maakuntana, kun mitä esimerkiksi [meidän] maakunta on... Et jos miettii vaikkapa jotain yhdenvertaisuutta tai muuta tämmöstä, niin se että jossakin on mahdollisuus antaa silleen niinkun ilmaseksi sote-palveluita, kun taas sitten sellaista ei ole mahdollisuutta tehdä joissakin muissa... Et jos aattelee vaikkapa Helsingin seutua tai jotakin, niin siellähän lääkärikäynti ei maksa mitään asiakkaalle, kun taas sitten [meillä] maksaa... Jos tää Uudenmaan erillISRatkaisukin nyt tarkoittaa sitten sitä, että ikäänkuin Helsinki edelleenkin pystyy toimimaan niin, että sinne käytetään enemmän sitä pätäkää ihmisten hoitoon, kuin mitä he edes tarvitsisivat ja sitten muualla maassa sitten voidaan käyttää vähemmän kuin mitä ihmiset tarvitsivat, niin se ei oo kuitenkaan ehkä se tasa-arvoinen tapa Suomessa toimia... (Haastateltava H.)

Alla olevasta kuviosta (Kuvio 5) käy havainnollisesti ilmi, minkälaisista alaluokista tämä yläluokka rakentuu.



Kuvio 5. Viidennen yläluokan muodostuminen alaluokista

4.1.6 Erityisasema ja veturin rooli

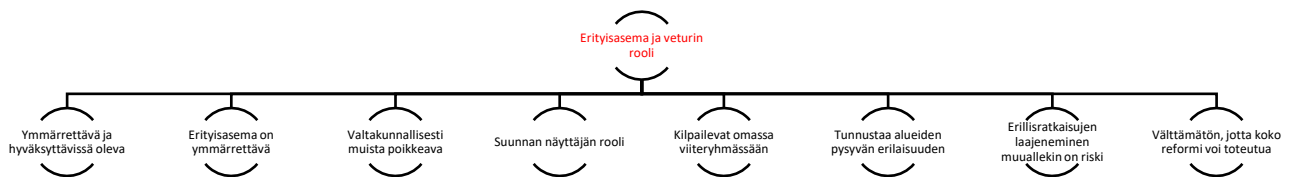
Uudenmaan erityisasemalle löytyy aineistosta myös ymmärtäviä näkökantoja. Sote-erillISRatkaisun nähdään olevan pikemminkin luonnollinen, järkevä ja käytännöllinen ratkaisu kuin alueita eriarvoiseen asemaan asettava. Uudenmaan, pääkaupunkiseudun ja Helsingin nähdään kilpailevan omassa kansainvälisessä viiteryhmässään ja olevan muutoinkin varsin poikkeuksellinen muuhun Suomeen verrattuna. Tästä syystä palveluiden järjestämiseen liittyvät poikkeamat nähdään hyväksyttävänä myös sote-ratkaisun osalta. Suurilla kaupungeilla on aina alueellaan luontainen suunnan näyttäjän rooli ja niiden hyvinvointi sekä menestyminen hyödyttävät myös muita alueita esimerkiksi tulonsiirtojen muodossa. Uudenmaan sote-erillISRatkaisu nähdään tärkeänä edellytyksenä myös koko sote-uudistuksen onnistumiselle. Sote-erillISRatkaisu nähdään eräänlaisena tosiasioiden myöntämisenä. Suomessa on pysyviä alueellisia kehitys- ja resurssieroja. ErillISRatkaisujen määrä tulisi vastaajien mukaan rajata kuitenkin Uudenmaan ratkaisuun, koska

muuten hallinnollisesta järjestelmästä voisi muodostua liian monimutkainen ja se voisi vaarantaa jälleen koko reformin onnistumisen.

Itse kuulun siihen koulukuntaan, joka on sitä mieltä ollut koko aika, että Uudellemaalle tarvitaan toisenlainen ratkaisu kuin muulle Suomelle. Käsitykseni mukaan, niinku tän hallituksen hankkeen suurin riski täs koko uudistuksessa on se, että pystyykö ne rajaamaan sen Uuteenmaahan vai ei. Jos se malli laajenee muuallekin, niin mä epäilen suuria ongelmia koko hankkeen eteenpäin menemisellä... Multa itseasiassa löytyy aika paljonkin ymmärrystä tähän Uudenmaan erikoisratkaisuun. Ja se on käytännössä kuitenkin se, joka on se keskeinen elementti allekirjoittaneen mielestä, että tuleeks tästä harjoituksesta yhtään mitään. (Haastateltava C.)

On hyvä että tämmönen erilliskeskitys nyt on sinne Uudellemaalle valmisteilla. Se on aivan turhaa tapella meidän, että saatais kaikki puristettua samaan purkkiin. Kunnat on hyvin erikaltaisia, hyvin erilaisia, niin kyllä myös se sote-uudistuksen pitää olla erikaltainen vähän eri puolilla maata, mut sitä ei toisaalta kannata sitten ehkä lähteä pilkkomaan tämän enempää... Se on myös hyvän hallinnon mukaista minun mielestä, ettei sellasia hallintohimmeleitä sitten rakennu ympäri Suomea. (Haastateltava E.)

Alla olevasta kuviosta (Kuvio 6) käy havainnollisesti ilmi, minkälaisista alaluokista tämä yläluokka rakentuu.



Kuvio 6. Kuudennen yläluokan muodostuminen alaluokista

4.1.7 Uudenmaankin sotea tulisi kehittää yhtenäisen mallin mukaisesti

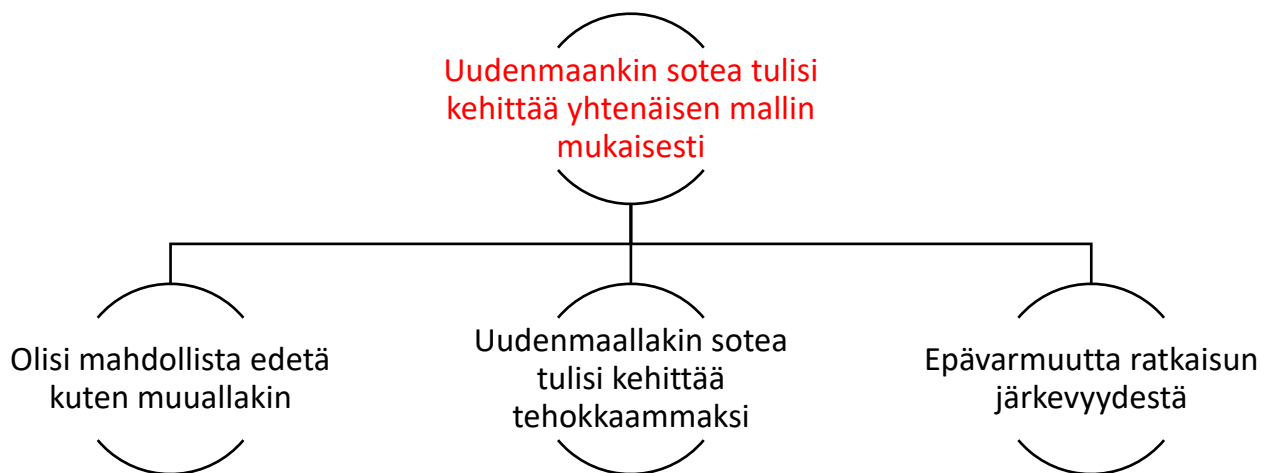
Uudenmaan sote-erilliskeskityksen perusteita toisaalta ymmärretään, mutta toisaalta myös epäillään. Sen lopulliset vaikutukset koko sote-uudistukselle koetaan epävarmoina ja mahdollisesti myös kokonaisuudelle haitallisina. Osa haastateltavista kyseenalaistaa ratkaisun alueellisen tasapuolisuuden ja kokee, että suuressa reformissa erilaiset poikkeukset voivat muodostua ongelmiksi ja että Uudellamaallakin olisi täysin mahdollista edetä yhtenäisen kansallisen ratkaisun mukaisesti. Uudellamaallakin tulisi eräiden haastateltavien mukaan keskittyä pikemminkin kehittämään soten taloudellisuutta ja tehokkuutta, eikä niinkään keskittyä oman erilliskeskityksen vaatimiseen. Koko sote-uudistuksen suurimmat potentiaaliset integraatiohyödyt nähdään olevan väestökeskittymäalueilla ja erityisesti Uudellamaalla. Erilliskeskityksen uhkana nähdään siten myös se, että Uudenmaan sote-järjestelmä säilyisi lähes entisellään, eikä siellä tapahtuisi toiminnallista

kehittämistä ja tällöin koko uudistuksen kokonaishyödyt jäisivät näiden haastateltavien mukaan heikoiksi.

En mä tiedä onks se [Uusimaa] sitten kuitenkaan niin paljon erilainen. Mun mielestä niiden pitäis nyttien vaan sitä taloudellisuutta ja tehokkuutta miettiä sinne, musta se ei niinku sinänsä haittaa, oli ne himmelit minkälaisia tahansa, kun vaan löydettäis se malli, jolla me oikeesti niinku selvittää siitä kustannuspaineesta, mikä tää oikeesti on meille koko kansakuntana. Rahat loppuu jos me ei järkevämmiin tehä näitä juttuja... (Haastateltava F.)

Uudellamaalla asuu eniten asukkaita ja käytännössä Suomen julkisen talouden tila on paljolti kiinni siitä, että kuinka tehokkaasti Uudellamaalla sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut järjestetään. Ja sen takia, vaikka erillISRatkaisu tulisi, niin sielläkin perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteys on erittäin tärkeä... Se erillISRatkaisu ei saa tarkoittaa sitä, että mitään ei tehdä. Eli myös Uudellamaalla pitää pystyä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteistyötä tiivistämään. Että se erillISRatkaisu voi olla, mutta se ei voi olla semmonen, että tämä tilanne tällä hetkellä on hyvä, koska se ei sitä ole talouden näkökulmasta. (Haastateltava I.)

Alla olevasta kuviosta (Kuvio 7) käy havainnollisesti ilmi, minkälaisista alaluokista tämä yläluokka rakentuu.



Kuvio 7. Seitsemännen yläluokan muodostuminen alaluokista

4.2 Tulevaisuudennäkymät ovat pääasiallisesti synkkiä

Toinen aineistosta esiin noussut pääluokka on: ”Tulevaisuudennäkymät ovat pääasiallisesti synkkiä”. Alla olevassa taulukossa (Taulukko 2) näkyy kyseisen pääluokan muodostuminen yläluokkien ryhmittelyn seurauksena (Tuomi & Sarajärvi 2018, 90–94).

Pääluokka 2	Yläluokat
Tulevaisuudennäkymät ovat pääasiallisesti synkkiä	Epävarmuutta sekä huolta tulevasta Väestörakenteen kehittyminen huolestuttavaan suuntaan Kunnan saavutettavuus on elinvoiman kannalta keskeistä

Taulukko 2. Toisen pääluokan muodostuminen yläluokista

Jotta kyetään tarkemmin hahmottamaan, millä tavoin tämä pääluokka on aineistostani noussut, käsittelen seuraavaksi yksityiskohtaisemmin tähän pääluokkaan sisältyviä yläluokkia ja niiden muotoutumista alaluokkien ryhmittelyn seurauksena.

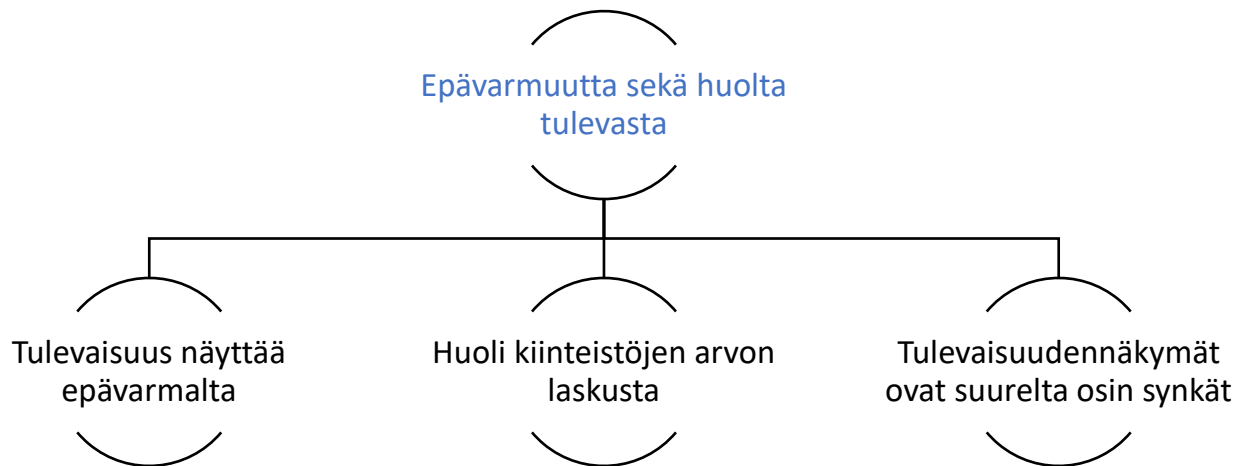
4.2.1 Epävarmuutta sekä huolta tulevasta

Haastateltavien mukaan kuntalaisilla on erilaisia pelkoja ja epävarmuutta liittyen oman kuntansa tulevaisuuden näkymiin. Tämä epävarmuus heijastuu toisinaan eräänlaisena paniikkina myös kunnallispoliittiseen päätöksentekoon. Eräs keskeinen pelkoa herättävä asiakokonaisuus perifeerisessä Suomessa on huoli kiinteistöjen arvon laskusta tai jopa romahtamisesta. Asunto-osakkeen tai oman kiinteistön omistaminen on usein yksittäisen kansalaisen suurin omaisuuserä ja sitä on perinteisesti totuttu pitämään myös eräänlaisena vanhuuden turvana. Nyt useiden alueiden ihmisillä on pelkona tuon omaisuuden markkina-arvon radikaali väheneminen kysynnän puutteen vuoksi. Haastateltavat pitävät maakuntiensa kuntien tulevaisuuden näkymiä suhteellisen synkkinä, ja vallitsevaa tilannetta yleisesti melko kurjistumisherkkänä.

Tää on niinku hyvin tämmönen kurjistumisherkkä nyt tämä [syрjäisten kuntien tilanne] ja sitten näkyy tottakai, se vaikutushan myös kuntalaisten arjessa, koska kyllähän he kokee suurta ahdistusta siihen, että he ovat tehneet parikymmentä-kolmekymmentä vuotta sitten elämänsä suurimman investoinnin ja lapset on kasvatettu pois ja nyt pitäis ikäänkuin saada se pesämunna takaisin siihen eläkkeen jälkeiseen elämään ja ei ole mitään sellaista... Kukaan ei ostakaan enää mitään. Niin koko se tulevaisuuden kuva, minkälaiseksi sen oli ajatellut ja arvioinut on romahtanut. Ja tällä on niinkun monessa tasossa näitä vaikutuksia. (Haastateltava A.)

Jotenkin se on ehkä ihmisen luontaista käyttäytymistä, että kammotaan sitä, että jäädään jonnekin korpeen vailla palveluita arvottomien kiinteistöjen kanssa (Haastateltava B).

Alla olevasta kuviosta (Kuvio 8) käy havainnollisesti ilmi, minkälaisista alaluokista tämä yläluokka rakentuu.



Kuvio 8. Kahdeksannen yläluokan muodostuminen alaluokista

4.2.2 Väestörakenteen kehittyminen huolestuttavaan suuntaan

Huoli kunnan väestömäärän vähenemisestä sekä väestörakenteen muuttumisesta epäedulliseen suuntaan näkyy aineistossa selvästi. Työikäisen väestön osuus kunnan koko väestöstä pienenee, kun suuri osa nuorista muuttaa opiskelujen ja/tai töiden perässä pääkaupunkiseudulle sekä muihin kasvukeskuksiin. Nuoren väestön muuttoliiketappio johtuu vastaajien mukaan osittain myös koulutustoimintojen keskittämispolitiikasta. Eräs haastateltavista vertasi kuntansa roolia urheiluvertauksella kasvattajaseuran epäkiitolliseen rooliin, koska monet nuoret muuttavat opiskelemaan ja/tai töihin muualle kulutettuaan ensin runsaasti syntymäkuntansa varoja esimerkiksi päivähoidon sekä peruskoulutuksen muodossa. Nuorten aikuisten siirtymisen pääkaupunkiseudun sekä muiden kasvukeskusten kuntien veronmaksajiksi todetaan aineistossa näivettävän näitä muuttotappiokuntia voimakkaasti. Väestön huoltosuhteen epäsuhtaa voimistaakin vastaajien mukaan vielä se tosiseikka, että samanaikaisesti kun työikäinen väestö siirtyy suurelta osin veronmaksajiksi kasvukeskuksiin, jäävät heidän ikääntyneet vanhempansa usein asumaan entiseen kotikuntaansa. Kun ikääntyneen väestön osuus kunnan koko väestöstä kasvaa, kasvaa luonnollisesti myös kysyntä esimerkiksi kunnan järjestämille vanhusten hoivapalveluille. Muuttovirtoja informanttien edustamiin kuntiin on toki jonkin verran esimerkiksi keski-ikäisen aikuisväestön keskuudessa, mutta muuttoliikkeen kokonaisuudessa sisään tulevat muuttovirrat

ovat kuitenkin melko pieniä. Palveluiden ja väestön keskittymisen kerrotaankin olevan vääjäämätön kehityskulku, joka näyttää olevan pakollista hyväksyä. Maakunnallisesti tarkasteltuna väestö ja palvelut keskittyvät keskuskaupunkiin, mutta myös pinta-alaltaan suurten maakunnallisten keskuskaupunkien perifeeristen osien kerrotaan näivettyvän, kun väestö sekä palvelut keskittyvät niissäkin keskusta-alueille. Väestön luontaisen kasautumisen ja halun asua suuremmissa kaupungeissa palveluiden läheisyydessä, kuvataan aiheuttavan useita erilaisia ja eri tasoisia ongelmia. Yhtenä konkreettisenä esimerkkinä mainitaan osaavan työvoiman, esimerkiksi lääkäreiden, saatavuusongelmat harvaan asutuilla alueilla.

Ellei tapahdu jotakin semmosta ihmeellistä juttua, joka sitte hajauttais tätä väestömassaa uudelleen tai jotain... Niin kyllä se vaan näyttäis siltä, että yhä enemmän ollaan menossa [meidän maakunnassakin] kohti sitä yhden kunnan mallia. Että ei oo kohta niinku järkevää pitää jossain jotain pientä 1000 asukkaan kuntaa. Alkaa olla, että [Kaupunki X] tai [Kaupunki Y] tässä niinku porskuttais eteenpäin, niihin jossain määrin keskittyy sitten ne asiat, että tuota... Se on vähän niinku semmonen, että sitä ei tässä välttämättä niinku ohjata vaan se tapahtuu, että jossain määrin voi laittaa pintojen väliin puikkoja ja yrittää sitä estää, mutta ehkä se on semmonen trendi, että se kuitenkin vaan menee... (Haastateltava B.)

Ja meillä väestö vähenee ja työikäisen väestön määrä pienenee, jolloin on ihan selvää, että uudistuksia tarvitaan... Se [työikäisen väestön vähäisyys] on meidän haaste. Meidän pitäis saada työikäistä väestöä töihin tänne. Joko ulkomailta tai kotimaasta. (Haastateltava I.)

Alla olevasta kuviosta (Kuvio 9) käy havainnollisesti ilmi, minkälaisista alaluokista tämä yläluokka rakentuu.



Kuvio 9. Yhdeksän yläluokan muodostuminen alaluokista

4.2.3 Kunnan saavutettavuus on elinvoiman kannalta keskeistä

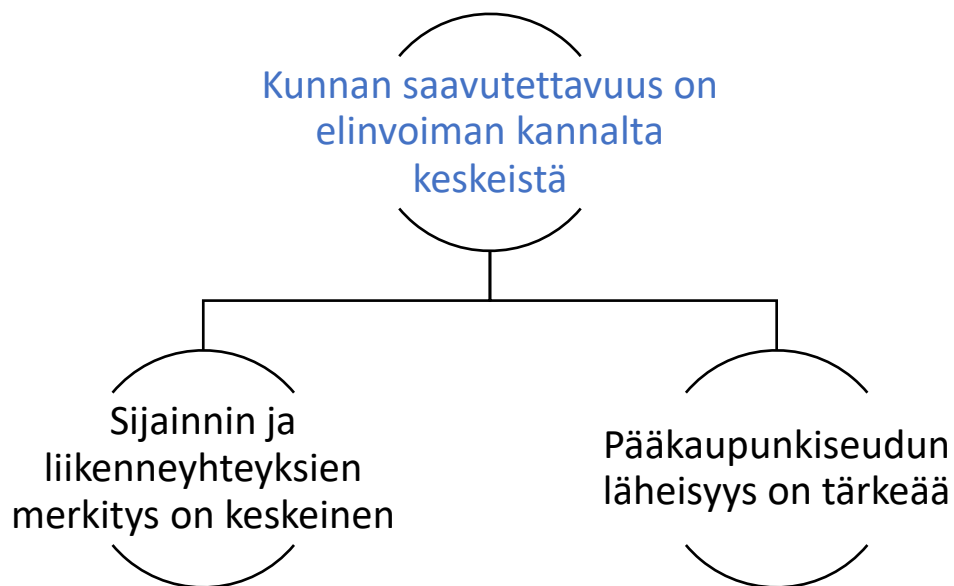
Saavutettavuus nähdään aineistossa tärkeänä elementtinä kunnan elinvoiman kannalta. Tässä yhteydessä esimerkiksi pääkaupunkiseudun, lentokentän ja liikenteen pääväylien läheisyys nähdään yhtenä tärkeänä elinvoimaa tukevana tai edistävänä tekijänä. Mikäli kunta hieman perifeerisessä sijainnistaan huolimatta sijaitsee toimivien, tai edes siedettävien kulkuyhteyksien päässä pääkaupunkiseudusta ja/tai lentokentästä, on sillä paremmat mahdollisuudet hyödyntää esimerkiksi matkailuelinkeinoon liittyviä omia vetovoimatekijöitään kuin sellaisella kunnalla, jonka

saavutettavuus on heikompi. Toisaalta, vaikka aineistossa pääkaupunkiseudun läheisyys nähdään pääsääntöisesti kunnan voimavarana, nousee esiin myös näkemyksiä, joiden mukaan muuttoliike kunnasta pääkaupunkiseudulle saattaa olla myös voimakkaampaa, mikäli maantieteellinen välimatka on kovin lyhyt ja asukkaiden kynnys muuttamiselle täten pienempi.

Kun me ollaan [keskuskaupunki X:n] kehyskunta, niin meillä väkiluku pikkasen putoaa, mut ei niinkun ihan olennaisesti. Sit jos ajatellaan näitä vähän etäämmällä olevia pienempiä kuntia, niin yhtälö on varmaan aika mahdoton jo nyt, puhumattakaan siitä mihin se on menossa. (Haastateltava G.)

No kyllä mun mielestä [meillä] on maakuntana ihan hyvät näkymät... Että tässä on kuitenkin se pääkaupunkiseudun läheisyys semmonen voimavara ja ihan hyvät liikenneväylät sinne, että aika paljon [täältä] seudultakin käydään pääkaupunkiseudulla töissä, mutta asutaan sit täällä... (Haastateltava G.)

Alla olevasta kuviosta (Kuvio 10) käy havainnollisesti ilmi, minkälaisista alaluokista tämä yläluokka rakentuu.



Kuvio 10. Kymmenennen yläluokan muodostuminen alaluokista

4.3 Haasteiden lisäksi on kuitenkin myös menestymisen mahdollisuuksia

Kolmas aineistosta esiin noussut pääluokka on: ”Haasteiden lisäksi on kuitenkin myös menestymisen mahdollisuuksia”. Alla olevassa taulukossa (Taulukko 3), näkyy kyseisen pääluokan muodostuminen yläluokkien ryhmittelyn seurauksena (Tuomi & Sarajärvi 2018, 90–94).

Pääluokka 3	Yläluokat
Haasteiden lisäksi on kuitenkin myös menestymisen mahdollisuuksia	Todellinen valta on osin verkostoyhteistyöstä riippuvaista Johtajan persoonan keskeinen merkitys Mahdollisuuksia kehittyä ja vastata tulevaisuuden haasteisiin Vallitsevilla trendeillä on myös positiivisia vaikutuksia kunnalle

Taulukko 3. Kolmannen pääluokan muodostuminen yläluokista

Jotta kyetään tarkemmin hahmottamaan, millä tavoin tämä pääluokka on aineistostani noussut, käsittelen seuraavaksi yksityiskohtaisemmin tähän pääluokkaan sisältyviä yläluokkia ja niiden muotoutumista alaluokkien ryhmittelyn seurauksena.

4.3.1 Todellinen valta on osin verkostoyhteistyöstä riippuvaista

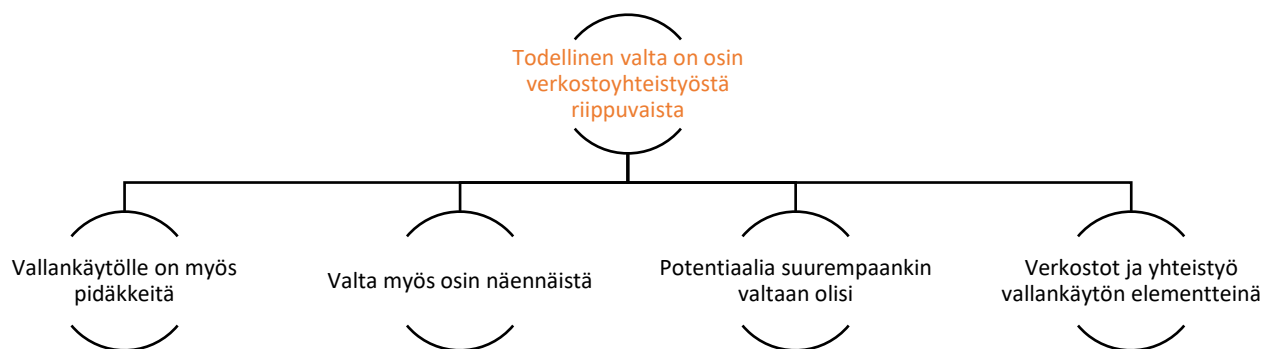
Vaikka kaupunkien – erityisesti Helsingin sekä muiden pääkaupunkiseudun kaupunkien – valtaa pidetään aineistossa yleisesti ottaen suurena suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa, kerrotaan sille löytyvän myös pidäkkeitä. Lakien sekä kunta- ja aluetalouspolitiikan kuvataan luovan reunaehdot pääkaupunginkin itsenäiselle dominoinnille. Erilaiset suurempien kaupunkien edunvalvontaverkostot käyttävät vastaajien mukaan nykyisin merkittävää valtaa Suomessa, mutta valtiovalta pyrkii kuitenkin hillitsemään verkostojen valtaa esimerkiksi hallituspoliittisilla toimilla ja valtiosuuspolitiikalla. Kuntien välistä yhteistyötä ja verkostovaikuttamista pidetään aineistossa joka tapauksessa erittäin tärkeänä elementtinä. Haastateltavien mukaan myös pienemmät kunnat voivat omalla verkostoyhteistyöllään edistää omia tavoitteitaan menestyksekkäästi. Pienten kuntien yhteistyöstä konkreettisena ja tehokkaana esimerkkinä mainitaan aineistossa se, että resurssipulasta kärsivät pienet kunnat tuottavat nykyisin yhteistyössä useita palveluita jaetuina kustannuksin, joihin niillä ei yksinään olisi varaa. Tietyiltä osin suurten kaupunkien valtaa pidetään aineistossa myös näennäisenä, joka saattaa toisinaan jäädä yksipuoliseksi huuteluksi eri mediakanavissa, mutta jolla ei tosiasiassa olekaan kovin suurta vaikutusta valtakunnan tason

politiikassa. Eräs haastateltava arvioi, että suurilla kaupungeilla voisi olla potentiaalia suurempaankin yhteiskunnalliseen valtaan, mikäli niiden yhteistyö olisi kitkattomampaa ja ne löytäisivät selvemmat yhteiset edunvalvonnalliset tavoitteet sekä toimintatavat.

Minä olen nyt seurannut esimerkiksi tätä C21:n toimintaa tai muutakin, niin onhan sitä aika paljon saatu niinkun hillittyä näillä hallituspoliittisilla toimilla ja jollakin valtiosuuspolitiikalla, että... Ei minun mielestä esimerkiksi Helsinkikään voi ihan vapaasti rellestää tai tehdä mitä huvittaa. Aikalailla sen kädet on sidottuja siihen, mitä laki sallii ja mitä tämä kunta- ja aluetalouspolitiikka sitten säätelee. (Haastateltava B.)

Tällasta [suurten kaupunkien] muodollista huomioimista on tullut enemmän. Ja tavallaan se, että on tunnustettu niiden tietynlainen rooli muodollisesti, on hyvä. Mut kyllähän tosiasiasa kysymys on vähän enemmänkin siitä, että sillä vahvistetaan enemmän näiden isojen kaupunkien itsetuntoa, kuin sitä toiminnan arkea... Mä en oo lakannu hämmästelemästä sitä, et miten näillä suurilla kaupungeilla on loppujen lopuksi hirveän huono itsetunto siitä, että mikä heidän roolinsa on. Et eihän se tosiasiasa, vaikka Jyväskylässä tai Kuopiossa tai Oulussa tai Lahdessa niin se, että miten ne näkyy, toimii ja miten niitä arvostetaan omalla alueellaan, niin eihän sillä oo mitään tekemistä sen kanssa, että onko maan hallitus tehnyt hallitusohjelmassaan jonkun kaupunkipoliittisen linjauksen. (Haastateltava C.)

Alla olevasta kuviosta (Kuvio 11) käy havainnollisesti ilmi, minkälaisista alaluokista tämä yläluokka rakentuu.



Kuvio 11. Yläluokan numero 11 muodostuminen alaluokista

4.3.2 Johtajan persoonan keskeinen merkitys

Haastateltavat tuovat esiin myös kunnanjohtajan/pormestarin persoonan merkityksen. Kuntien ja kaupunkien todellinen valta riippuu osittain myös johtajan henkilöön liittyvistä ominaisuuksista. Johtajan yleinen aktiivisuus, näkyvyys julkisessa keskustelussa sekä hänen verkostojensa laajuus ovat merkityksellisiä, kun tarkastellaan kunnan/kaupungin asemoitumista suhteessa muuhun kuntakenttään ja laajemmin koko yhteiskuntaan. Pienikin kunta voi näyttäytyä kokoaan suurempana aktiivisen ja osaavan johtajan myötä. Useat haastateltavat mainitsevat myös

esimerkkinä johtajan persoonan merkityksestä sen, kuinka Helsinki on nostanut profiiliaan ja ottanut suurempaa yhteiskunnallista roolia nimenomaisesti pormestari Jan Vapaavuoren toiminnan ja hänen henkilökohtaisten ominaisuuksiensa vuoksi.

Tuo Helsingin pormestarihan pyörittää nyt tätä koko valtakunnan kuviota tullen mennen (Haastateltava F).

Se on myös paljon sitten siitä johtajasta riippuvaista, että kuinka paljon ja aktiivista roolia otetaan, että vaikka se [valta] on nyt kasvanut, niin esimerkiksi jos Helsingissä vaihtuu pormestari, joka ei sitten samanlailla sitä C21-verkostoa haluaisikaan ylläpitää, niin sehän voi muuttaa myös sitten paljon sitä valtaa mitä käytetään... Että kyllähän se niinkun sanotaan, että valta pitää aina ottaa, niin näinhän se kyllä on tässäkin asiassa. (Haastateltava E.)

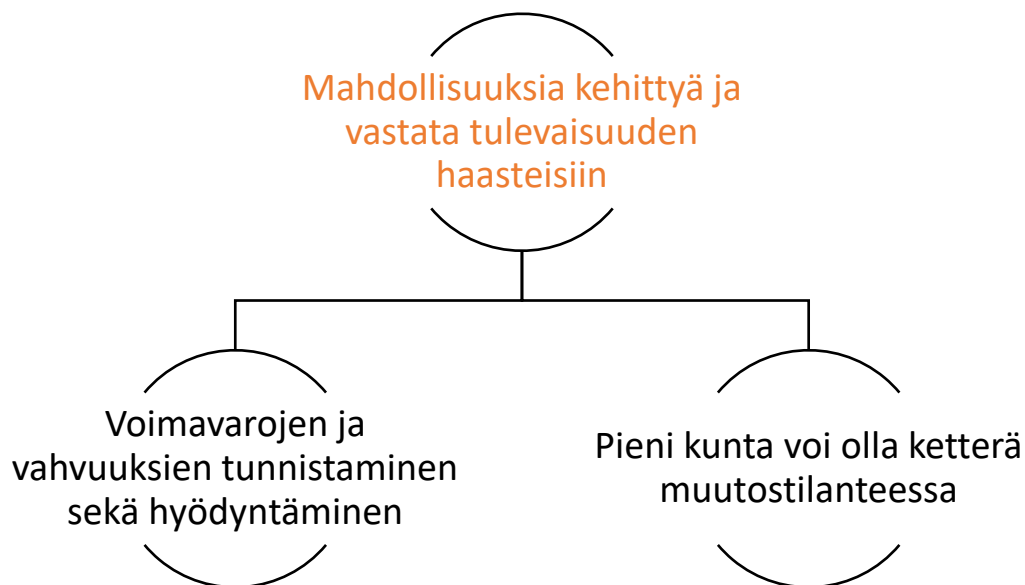
4.3.3 Mahdollisuuksia kehittyä ja vastata tulevaisuuden haasteisiin

Profiloitumista ja muista ”kilpailijoista” erottautumista pidetään hyvin tärkeänä elementtinä kunnan elinvoiman ja toiminnan kehittämiseen liittyen. Erityisesti pienten kuntien kohdalla on aivan keskeistä tunnistaa omat veto- sekä pitovoimatekijät ja rakentaa kehitysstrategioita ym. pohjautuen niiden vahvistamiseen. Eteen tuleviin haasteisiin vastaamisessa pieni koko nähdään aineistossa myös mahdollisena vahvuutena. Ensinnäkin pienen kunnan on jo lähtökohtaisesti oltava toiminnassaan joustava ja luova. Se ei voi pitää jääräpäisesti kiinni etukäteen päätetyistä toimintalinjoistaan, vaan sen pitää pystyä tarkastelemaan avoimin mielin ympäristöään ja sen on oltava valmis omaksumaan myös muualla toimiviksi havaittuja hyviä käytäntöjä. Toiseksi pieni kunta ja/tai maakunta on kriisi- ja muutostilanteessa isoa organisaatiota ketterämpi. Päätöksenteko ja reagointi yllättävissä tilanteissa saattaa usein olla nopeampaa kuin suurella kaupungilla.

Ehkä me ollaan sen verran pieni maakuntana, eikä me olla valtavan iso kaupunkinakaan, että meidän on vähän niinku haisteltava jatkuvasti uusia tuulia ja katottava, että löytyiskö sieltä muualta jotain ratkasuja (Haastateltava B).

Kyllä me vaan kaikki tiedetään se, että tämä on se tämän hetken tilanne ja meidän pitää miettiä aina, että miten me pystytään täällä pienemmissä kunnissa, mistä sitten kaupungistuminen näyttäytyy voimakkaasti, niin mitkä myöskin on niitä meidän veto- ja pitovoimatekijöitä. Että enemmänkin sitä, että pohditaan että mitä pystytään tarjoamaan niille, jotka haluais myös sitten kaupungista tännepäin muuttaa. (Haastateltava E.)

Alla olevasta kuviosta (Kuvio 12) käy havainnollisesti ilmi, minkälaisista alaluokista tämä yläluokka rakentuu.



Kuvio 12. Yläluokan numero 13 muodostuminen alaluokista

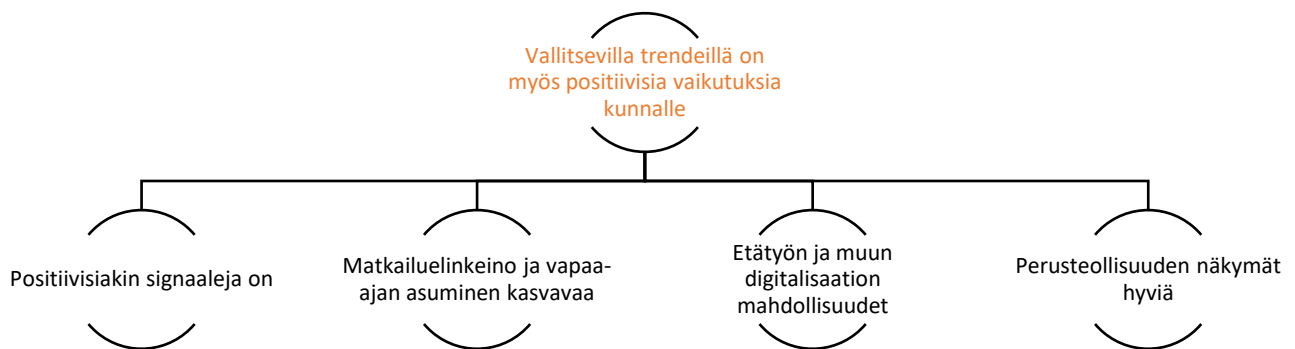
4.3.4 Vallitsevilla trendeillä on myös positiivisia vaikutuksia kunnalle

Vaikka vallitsevien trendien ja megatrendien nähdäänkin pääosin olevan kielteisiä pienten ja harvaanasutun alueen kuntien kannalta, nähdään niillä olevan myös tiettyjä positiivisia ja tulevaisuudenuskoa luovia vaikutuksia. Vastaajien mukaan osa pienistäkin kunnista pystyy haasteista huolimatta toimimaan tehokkaasti ja pärjäämään kilpailussa muiden kuntien kanssa. Matkailuelinkeinon liittyvät ihmisvirrat ja esimerkiksi vapaa-ajan asuntojen kysyntä ovat tietyillä alueilla kasvussa, vaikka vakituisten asukkaiden määrä väheneekin. Yhteiskunnan digitalisaatio ja etätyömahdollisuuksien parantuminen näyttävät luovan uudenlaisia mahdollisuuksia vapaa-ajanasumisen ja toisaalta myös muun asuntotuotannon kehittämiseksi. Varsinkin asiantuntijatyössä työn tekeminen on usein yhä vähemmän paikkariippuvaista, ja tämä ilmiö yhdistettynä luontoarvojen suosion kasvuun saattaa luoda aivan uudenlaista kysyntää maaseutumaiselle asumiselle lähitulevaisuudessa. Tietyissä väestöään menettävissä kunnissa myös perusteellisuuden näkymät ovat kaikesta huolimatta hyviä.

Puhutaan paljon etätyön tekemisen mahdollisuuksista. Et pitäis niitä vaihtoehtoja kehittää ja sit tietysti sitä, että onko kaikkien työpaikkojen nyt pakko sijaita pääkaupunkiseudulla... (Haastateltava G.)

Asioilla on tapana muuttua, että jos jotakin hyvää tässä koronakriisissä, niin ihmisten halu tulla maaseudulle on valtavan kova tällä hetkellä... (Haastateltava I.)

Alla olevasta kuviosta (Kuvio 13) käy havainnollisesti ilmi, minkälaisista alaluokista tämä yläluokka rakentuu.



Kuvio 13. Yläluokan numero 14 muodostuminen alaluokista

4.4 Realiteettien hyväksymistä ja rohkeaa uudistumista tarvitaan

Neljäs ja viimeinen aineistosta esiin noussut pääluokka on: "Realiteettien hyväksymistä ja rohkeaa uudistumista tarvitaan". Alla olevassa taulukossa (Taulukko 4) näkyy kyseisen pääluokan muodostuminen yläluokkien ryhmittelyn seurauksena (Tuomi & Sarajärvi 2018, 90–94).

Pääluokka 4	Yläluokat
Realiteettien hyväksymistä ja rohkeaa uudistumista tarvitaan	<p>Taloudelliset realiteetit rakenneuudistuksen ajureina</p> <p>Kevytkuntakeskustelussa nähdään uhkia ja mahdollisuuksia</p> <p>Keskittämispäätökset ovat poliittisesti vaikeita</p> <p>Supistumisen hyväksymistä ja suunnittelua tarvitaan</p> <p>Kunnan tehtävänä on palvella kuntalaisia</p> <p>Tietyt palvelut voidaan hakea myös etäältä</p> <p>Suomalaisen kunnan uudelleenmäärittelyn tarve</p>

Taulukko 4. Neljännen pääluokan muodostuminen yläluokista

Jotta kyetään tarkemmin hahmottamaan, millä tavoin tämä pääluokka on aineistostani noussut, käsittelen seuraavaksi yksityiskohtaisemmin tähän pääluokkaan sisältyviä yläluokkia ja niiden muotoutumista alaluokkien ryhmittelyn seurauksena.

4.4.1 Taloudelliset realiteetit rakenneuudistuksen ajureina

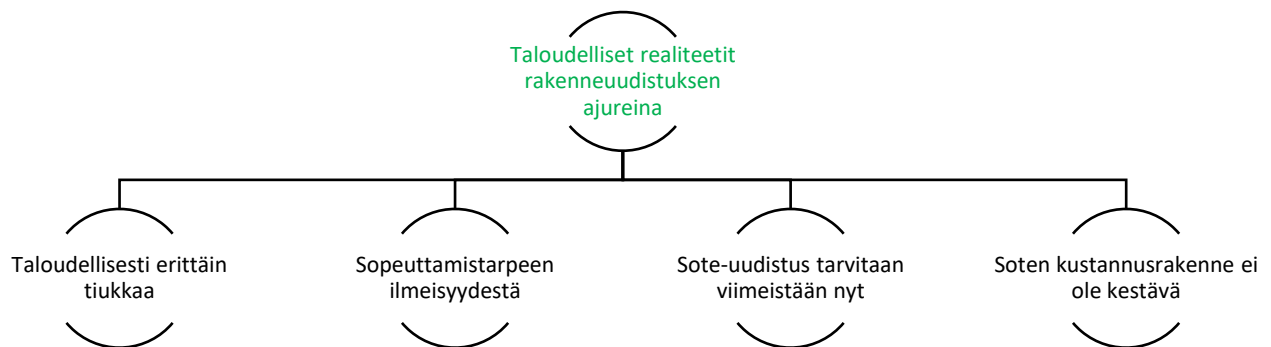
Kuntien – ja siten myös maakuntien – taloudellisesta tilanteesta ollaan aineistossa varsin laajalti huolissaan. Kaupungistumiskehityksen, ikärakenteen muutoksen sekä huoltosuhteen heikkenemisen koetaan aiheuttavan syrjäisemmille maakunnille ja niiden kunnille niin mittavia taloushaasteita, että ilman merkittäviä rahoitus- ja palvelujärjestelmän korjausliikkeitä suuri osa kunnista ei tule selviämään taloudellisesti kaikista velvoitteistaan. Haastateltavien mukaan jotain on ehdottomasti tehtävä tulevaisuuden palveluntuotannon turvaamiseksi, erityisesti sote-palveluiden osalta. Sote-uudistuksen valmistumista pidetäänkin aineistossa aivan välttämättömänä kuntien kannalta. Nykyinen sote-järjestelmä nähdään kuntien kannalta kestävämmänä ja valtiolta vaaditaan suurempaa vastuunkantoa näiden palveluiden tuotannossa. Useiden hallituskausien ajan valmisteltujen eri sote-mallien kaatuminen yksi kerrallaan vaikuttaa kuitenkin herättäneen haastateltavissa pettymystä ja epäuskoa poliittista päätöksentekokykyä kohtaan. Paineet kustannusten kasvuun ovat suuria, vaikka rahoituskyky ei kaikissa kunnissa nykyisinkään riitä sote-palveluiden tuottamiseen. Taloudellisten tunnuslukujen nähdään kertovan omaa armotonta, mutta todenmukaista kertomustaan kipeältäkin tuntuvien tehostamis- ja sopeuttamistoimien välttämättömyydestä.

No kyllä sitä [sote-uudistusta] tarvitaan, kun näin niinkun talouden näkökulmasta tilanne alkaa olla ihan kestävätkin (Haastateltava A).

...että jos mitään ei valtion tasolta tehdä, niin me ollaan kohta kaikki kriisikuntia, ihan muutamaa lukuun ottamatta (Haastateltava E).

Vielä on rahat riittänyt hyvin, mutta kyllähän sitä kun tonne tulevaisuuteen kattoo, niin se palvelutaso, mikä [meidän kunnassa] halutaan ylläpitää, niin siihen ei kyllä rahat riitä. Ja kun väestö ikääntyy [meidän kunnassamme] todella hurjaa vauhtia, et nyt oikeestaan täs varmaan seuraavat viis vuotta on sitä oikeen jyrkän kasvun aikaa, niin mitkään rahat ei [meidän kunnassamme] kyllä riitä vastaamaan siihen palvelutarpeeseen... (Haastateltava D.)

Alla olevasta kuviosta (Kuvio 14) käy havainnollisesti ilmi, minkälaisista alaluokista tämä yläluokka rakentuu.



Kuvio 14. Yläluokan numero 15 muodostuminen alaluokista

4.4.2 Kevytkuntakeskustelussa nähdään uhkia ja mahdollisuuksia

Erilaistuvasta kuntakentästä puhuttaessa nousee esiin myös kevytkuntakeskustelu (kts. esim. MTV/Suomi Areena 2019), jota omalta osaltaan on julkisuudessa käynyt myös kuntaministeri Sirpa Paatero (kts. esim. Helsingin Sanomat 2019). Tämä suhteellisen radikaali ja kunnallisen itsehallinnon ytimeen ulottuva julkinen keskustelu, varsinkin kun se tapahtuu valtioneuvoston jäsenen taholta, jakaa mielipiteitä tutkimusaineiston perusteella voimakkaasti. Yhtäältä jotkut haastateltavista näkevät tällaisen ajattelun ja keskustelun pienten kuntien tulevaisuuden olemassaolon edellytyksenä. Sellaisen todellisuuden hyväksymistä, jossa meillä olisi velvoitteiltaan eri tasoisia kuntia pidetään välttämättömänä, mikäli ylipäätään halutaan, että pienempiä kuntia on olemassa vielä tulevaisuudessa. Toisaalta taas nähdään, että kaikki pyrkimykset vähentää pienempien kuntien tehtäviä ovat hyvin puoluepoliittisesti värittyneitä. Jotkut haastateltavista näkevät jopa koko kevytkuntakeskustelun haitallisena ja eräänlaisena itseään toteuttavana ennusteena tai julkilausumana.

Matkat on kuitenkin aika pitkiä täällä paikasta toiseen, että siinä mielessä jonkin näköisiä kevytkuntia sitten voi olla siellä... Vahva maakunta ja kevytkuntia, niin sittenhän se vois olla semmonen joka täällä toimis, niiden pitkien matkojen takia. (Haastateltava F.)

Pidän jo ylipäätään haitallisena sitä keskustelua, että meillä ei oo ees maakunta- ja sote-uudistusta saatu valmiiksi, niin samaan aikaan käynnistetään heti keskustelu niinkun kunnan tehtävistä ja niitten eriyttämisestä ja taas ollaan luomassa joku uusi taso, jossa niinkun päätöksentekijänä on joku muu kuin se peruskunta. (Haastateltava I.)

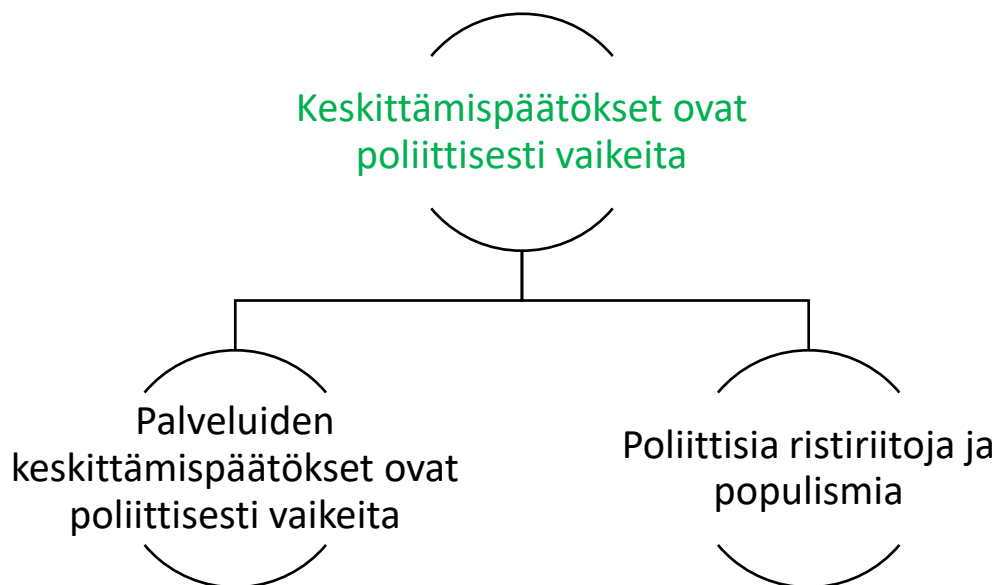
4.4.3 Keskittämispäätökset ovat poliittisesti vaikeita

Väestörakenteen muutoksesta johtuva palveluiden kasvava kysyntä, samanaikaisesti niukkenevat resurssit sekä väestön kertyminen kasvukeskuksiin, aiheuttavat jatkuvasti tarvetta poliittisille palveluiden keskittämispäätöksille. Aineistossa kerrotaan näiden päätösten tekemisen olevan äärimmäisen vaikeaa. Haastateltavat kertovat, että päätöksenteossa on havaittavissa paljon poliittisia ristiriitoja ja populistista toimintaa näihin asioihin liittyen. Uudistumisen, toimintaympäristön muutoksiin vastaamisen sekä priorisoinnin sanotaan olevan tärkeitä elementtejä päätöksenteossa, mutta käytännössä puuttuu usein poliittista rohkeutta tehdä niiden mukaisia päätöksiä. Läheisyysperiaatteen huomioimista toki korostetaan, mutta toisaalta aineistossa myös nähdään kunnallisen itsehallinnon olevan toisinaan jopa kehityksen jarru kuntalaisen näkökulmasta. Tämä siis silloin, kun päättäjät eivät uskalla poliittisista syistä tehdä sellaisia ratkaisuja, joita kuntalaiset arkeensa tosiasiallisesti tarvitsisivat.

Ne on ihmisiä jotka siellä sitten kuitenkin toimii, niin tuota... Että se mikä niinku ois teoriassa ja kansalaisten näkökulmasta järkevää, niin ei se sitten välttämättä taas päättäjien näkökulmasta niin, he ei nää sitä sitten niinkun järkevänä. He pelkää jotenkin, että tuota... (Haastateltava F.)

Esimerkiks tää kouluverkkokeskustelu on semmonen, missä niiden päätösten tekeminen on hirvittävä vaikeeta... Koska jokainen haluaa sen kyläkoulun siinä ihan naapurissa pitää, siitä huolimatta sitten, että vaikka alkais näyttää sillä tavalla, että kunnan lukuisiin eri kouluihin tulee vaan luokkaa 10 oppilasta per luokka-aste, niin siltikään se, että lähdetäisiin keskittämään niinkun edes oman kunnan sisällä näitä, niin se on ihan hirvittävän suuri haaste poliittisesti... (Haastateltava H.)

Alla olevasta kuviosta (Kuvio 15) käy havainnollisesti ilmi, minkälaisista alaluokista tämä yläluokka rakentuu.



Kuvio 15. Yläluokan numero 17 muodostuminen alaluokista

4.4.4 Supistumisen hyväksymistä ja suunnittelua tarvitaan

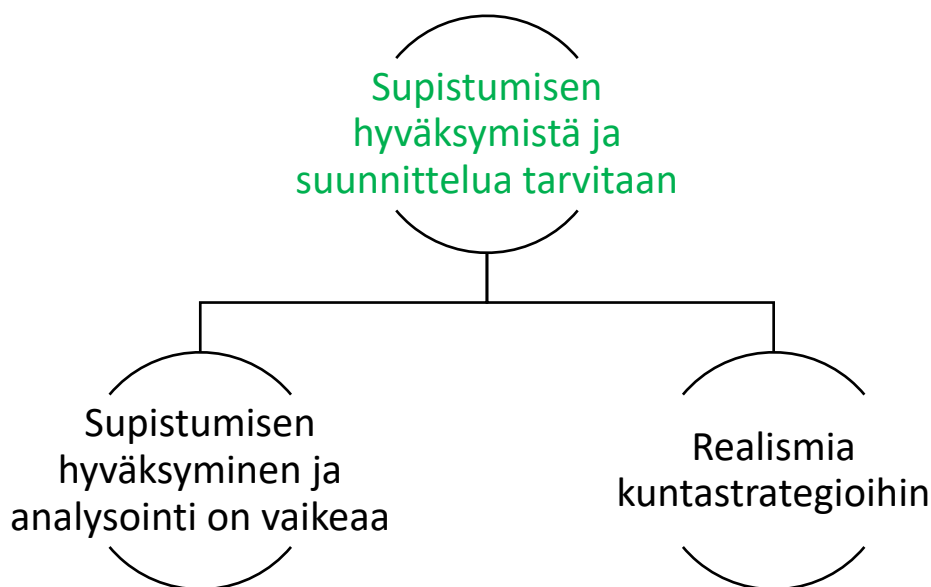
Kuntastrategioiden ja muun kehittämisen lähtökohdaksi kaivataan entistä enemmän realistista nykytilan arviointia ja tosiasiallisen kehityspotentiaalin hyväksymistä tavoitetilaksi. Jos kunta on faktisesti kuihtuva ja vallitsevien megatrendien vuoksi väestöään menettävä, sen ei kannata tehdä epäuskottavia kasvustrategioita vaan keskittyä toiminnassaan pikemminkin siihen, mitä kaikkea se pystyy realistisesti turvaamaan asukkailleen, ja miten se kykenee hallitsemaan kutistumistaan parhaalla mahdollisella tavalla. Oman kunnan supistumisen hyväksyminen on vastaajien mukaan poliittisesti hankalaa, ja tämän vuoksi realiteetit useasti kieltäytytäänkin näkemästä. Tällainen ”pään pensaaseen laittaminen” ei kuitenkin poista näitä useiden kuntien perusongelmia, vaan itse asiassa ainoastaan pahentaa niitä. Aineistossa todetaan, että hedelmällisempää olisikin pyrkiä edistämään järkevää supistumisen suunnittelua suomalaisessa kuntakentässä.

Kaikki suunnitelmat mitä tehdään, niin nehan perustuu tämmöseen niinku kasvuun, eli tämmöstä supistumisen suunnitteluahan me ei Suomessa osata oikeestaan ollenkaan. Sen niinkun hyväksyminen ja miettiminen on tosi hankalaa. Ymmärrän sen, en mä itekään haluais hyväksyä sitä... (Haastateltava F.)

Et sitten niinkun yritetty hakee, niihin strategisiin valintoihin niin tota enemmän sitä realisminäkökulmaa, mikä siel kunnassa sitten on, et ei oo lähetty tavoittelemaan niinku jotain kuuta taivaalta, minkä jo historia osoittaa, että se on ihan mahotonta. Sen takia ei sitten tavoitella jotain lapsiperhemäärän kasvua, kun se vaan kuulostais niin hyvältä. (Haastateltava D.)

Joku totesi tossa vähän aikaa sitten hyvin, että nyt on pienemmissä kunnissa havahduttu siihen, ettei enää tehdä niitä kasvustrategioita, koska ne ei oo realistisia. Et jos mä kirjottaisin kuntastrategiaan, että meillä on 10000 asukasta vuonna 2030, niin tuskinpa on... Että varmasti ne on tärkeimmät asiat, elikkä se realismisuus, myöskin tämmösiä hiipuvan kunnan strategioita kannattaa tehdä, et missä vähän pyritään jarruttamaan sitä muutosta ja sitten se, että otetaan huomioon se tämän hetken tilanne, ettei strategiassa surkutella sitä, että on nyt meillä niin ja näin huonosti menny, vaan että enemänkin katotaan, että mitä pystytään täällä turvaamaan ja miten. (Haastateltava E.)

Alla olevasta kuviosta (Kuvio 16) käy havainnollisesti ilmi, minkälaisista alaluokista tämä yläluokka rakentuu.

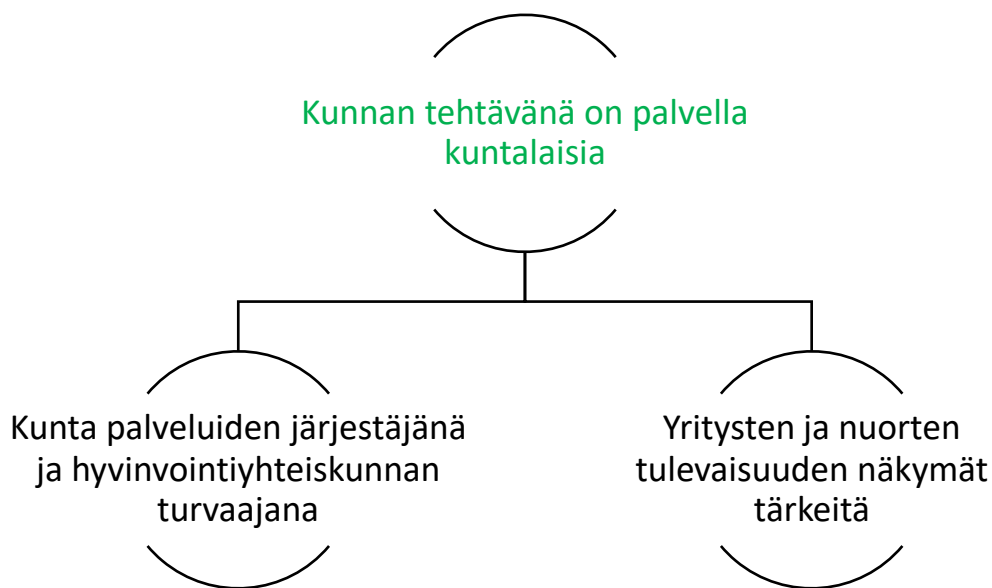


Kuvio 16. Yläluokan numero 18 muodostuminen alaluokista

4.4.5 Kunnan tehtävänä on palvella kuntalaisia

Aineistossa palataan myös kunnan perustehtävien ääreen ja korostetaan kunnan palvelutehtävän keskeisyyden muistamista. Kuntaorganisaatioiden nähdään olevan olemassa suurelta osin sen vuoksi, jotta ne voivat järjestää alueidensa asukkaille palveluita sekä turvata välttämättömien peruspalveluiden osalta riittävää palvelutasoa. Hyvinvointivaltio kokonaisuudessaan nojaa pitkälti kuntien toiminnan sekä palveluiden järjestämisen varaan. Haastateltavat toivovatkin, että usein varsin puoluepoliittissävyytteisen hallintorakenteiden uudistamisen sijasta, palvelujärjestelmien kehittäminen lähtisi aina liikkeelle kuntalaisten tosiasiallisesta palveluntarpeesta. Vaikka tutkimusaineistossa kokonaisuudessaan ollaankin varsin huolissaan monista asioista liittyen kunnallisen palveluntuotannon tulevaisuudennäkymiin, nousee tämän kyseisen teeman osalta esiin myös positiivisia ja luottavaisia näkemyksiä suomalaisen hyvinvointivaltion nykytilasta. Kuntalaisten

hyvinvointia todetaan edistettävän laaja-alaisesti myös monilla muilla palvelutuotannon sektoreilla, eikä siis ainoastaan sosiaali- ja terveystoimessa. Hyvinvointiyhteiskunnan nähdään Suomessa olevan kokonaisuutena arvioiden turvattuna ja osa vastaajista myös näkee, että palvelut eri puolilla maata ovat kaiken kaikkiaan siedettävällä tasolla. Tulevaisuuden kannalta tärkeinä elementteinä nostetaan esiin yritysten toimintaedellytysten turvaamiseen sekä nuorten tulevaisuuden näkymiin liittyvät päätökset ja toimenpiteet. Alla olevasta kuviosta (Kuvio 17) käy havainnollisesti ilmi, minkälaisista alaluokista tämä yläluokka rakentuu.



Kuvio 17. Yläluokan numero 19 muodostuminen alaluokista

4.4.6 Tietty palvelut voidaan hakea myös etäämmältä

Väestön sekä palveluiden keskittyminen suurempiin kaupunkeihin ja asutuskeskuksiin sekä näiden seurauksena tapahtuva syrjäisempien alueiden tyhjenemiskehitys nähdään väistämättömänä ja osin myös ymmärrettävänä kehityskulkuna. Haja-asutusalueiden asukkaiden oma ymmärrys vallitsevista realiteeteista nousee myös aineistossa esiin. Haastateltavien mukaan syrjäseutujen asukkaiden on välttämätöntä ymmärtää ja tiedostaa tämän entisestään harvenevan palveluverkon vaikutus omien palveluidensa tarjontaan. Sen nähdään ikään kuin kuuluvan "kolikon toisena puolena" siihen valintaan, jossa asukas päättää asua ruuhkaisempien väestökeskittymien ulkopuolella. Tällaista tietoisuutta on haastateltavien mukaan myös olemassa suhteellisen laajalti. Syrjäisempien seutujen ihmiset vaikuttavat olevan valmiita tinkimään omien lähipalveluidensa vaatimuksista ja ottamaan itse enemmän vastuuta palveluidensa järjestämisestä kuin kasvukeskusten asukkaat. He ovat haastateltavien mukaan vähempään tyytyväisiä kuin suurempien kaupunkien asukkaat. Käsitteet *palvelun saavutettavuus* ja *palvelun saatavuus* nousevat keskeisinä esiin tämän teeman ympärillä

käydyssä keskustelussa. *Saavutettavuuden* nähdään heikentyneen jo nykyisin useiden kuntayhtymiin kuuluvien pienempien kuntien asukkaiden kohdalla, kun aiemmin omassa kunnassa tuotettuja palveluita haetaan nykyisin kauempaa kasvukeskuksista. Tämän kehityssuunnan vahvistumista edelleen tulevaisuudessa pidetään väistämättömänä tosiasiana. Tiettyjen palveluiden osalta sitä ymmärretään ja se nähdään jopa järkevänä. Palveluiden fyysinen sijainti voikin haastateltavien mukaan periaatteessa olla sitä kauempana, mitä harvemmin kyseistä palvelua tarvitaan ja laadukkaan palvelun *saatavuus* on näin ollen palvelun *saavutettavuutta* kriittisempää. Maantieteelliset etäisyydet saattavat kuitenkin helposti muodostua ongelmiksi, eikä palveluiden keskittämistä voi loputtomiin jatkaa kaikkien palveluiden osalta. Useat sote-palvelut ovat tällaisista palveluista hyviä käytännön esimerkkejä. Sote-palveluiden onkin haastateltavien mukaan oltava ainakin tietyiltä osin lähipalveluita myös jatkossa.

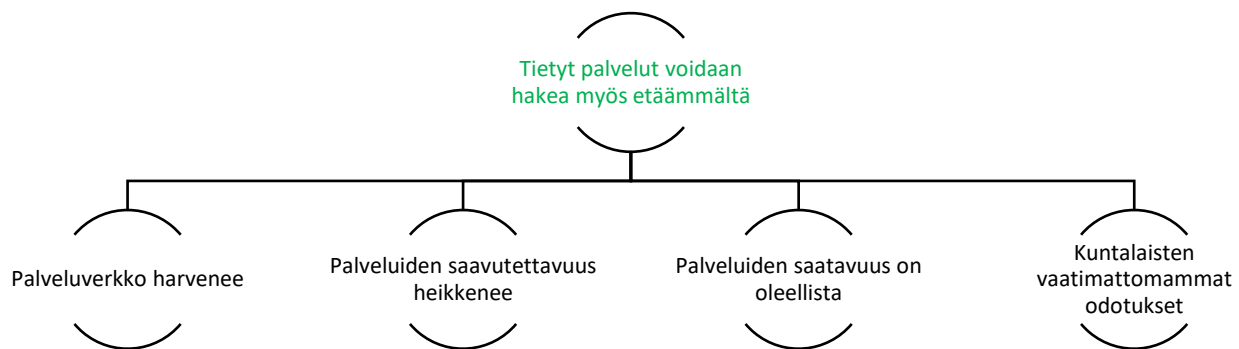
Olen itse ollut hyvinkin pienessä kunnassa kunnanjohtajana. [Siellä] ne ihmisten oli ihan erilaisia kuin jossain Helsingissä. He olivat paljon vähempään tyytyväisiä ja sitten kun kysyttiin palautetta, niin kyllähän se tosiasiallisesti oli se palaute paljon myönteisempää siitä huolimatta, että palvelut oli paljon vaatimattomampia. (Haastateltava A.)

Ja sit joiltain osin tässä lainsäädännössä, kun puhutaan tätä palvelua, niin menee mun mielestä saatavuus ja saavutettavuus aika kivasti sekaisin... No kyllä se mun mielestä, niin laadukkaan palvelun saatavuus on kyllä aika keskeinen kysymys. Jos aatellaan, että valtaosa palveluista, joita... niinku vaativista eri sote-palveluista, niin niitä ihminen kohtaa kuitenkin X määrää elämässään. Että lapsia synnytetään ehkä kerran kaks, no jossain päin Suomea vähän enemmän, mut siis muutama kerta elämässä. Tai selkä leikataan kerran. Niin kyllä se niinku lähtökohtaisesti ois tärkeetä, että sen selkäleikkauksen sais mahdollisimman nopeesti ja mahdollisimman laadukkaasti. Onko siinä oleellinen kysymys se, että onko sinne sairaalaan 75 vai 200km? (Haastateltava C.)

No varmaan se vois se laatu ehkä parantua niissä palveluissa, joita ne hakis sitten pikkusen ehkä kauempaa, mut sitten tuota ne ois laadukkaampia... Eli että jaettais sen mukaisesti, että on niitä joita tarvitaan päivittäin niitä palveluita ja sitten on niitä joita sää tarttet ehkä kerran kuussa, ne ois vähän jossakin ja sitten taas joita sää tarttet muutaman kerran elämässä, niin ne voi olla vaikka sitten siellä Helsingin kirkolla ne palvelut. (Haastateltava F.)

Esimerkiksi kuntaliitoskunnissa tulee ongelmaksi näissä asioissa myöskin sen kuntalaisen kannalta etäisyydet. Et sit kun on maantieteellisesti iso kunta ja se kyllä järjestää ne palvelut, mut jos niihin palveluihin on yhteen suuntaan 60 km matkaa, niin se on tietynlainen ongelma. (Haastateltava G.)

Alla olevasta kuviosta (Kuvio 18) käy havainnollisesti ilmi, minkälaisista alaluokista tämä yläluokka rakentuu.



Kuvio 18. Yläluokan numero 20 muodostuminen alaluokista

4.4.7 Suomalaisen kunnan uudelleenmäärittelyn tarve

Suomalaisen kuntakentän nähdään aineiston perusteella olevan perustavanlaatuisessa murroksessa. Koko kuntakäsite tulisi haastateltavien mukaan avata rohkeasti julkisessa keskustelussa ja käydä avointa dialogia siitä, millainen tulevaisuuden kunnan tulisi olla. Olisi tarpeellista pohtia sekä päättää, mitkä ovat kuntainstituution olemassaolon edellytykset tulevaisuudessa. Oleellista olisi myös valtakunnallisesti linjata, millaisia palveluita kunnan tulee jatkossa järjestää ja mikä on kunnan järjestämien palveluiden kohderyhmä/asiakaskunta. Suurten kaupunkien ja pienten kuntien eroavaisuudet toki tunnustetaan jo käytännön tason toiminnassa, mutta haastateltavat nostavat esiin myös suurten kaupunkien keskinäisen heterogeenisyyden. Suurten kaupunkien välillä sekä esimerkiksi myös Uudenmaan maakunnan sisällä on kaupunkien intresseissä, elinvoimassa ja taloudellisissa resursseissa suuria eroavaisuuksia. Kategorista väestömääräpohjaista ajattelua pidetään kuntien vertailukriteeristöissä vanhanaikaisena ja toimimattomana. Kaikilla kasvavilla muuttovoittokunnilla ei mene taloudellisesti hyvin ja toisaalta elinvoimaa sekä resursseja voi löytyä kokoaan enemmän myös pienemmistä väestöään menettävistä kunnista.

Että en minä tiää, se voi olla yks ratkaisu tähän kokonaisongelmaan, että mikä kuntakenttä sitten jatkossa on ja mikä kunta on (Haastateltava B).

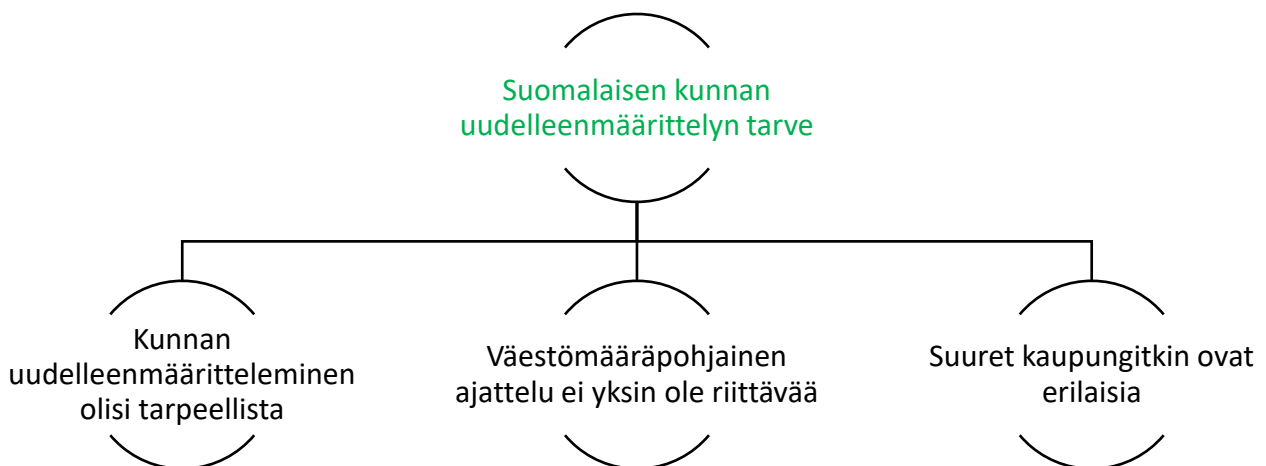
Kyllä mun mielestä niitä toimintatapoja vois ja sitä kuntaa, että mikä kunta on, niin sitä vois varmaan ihan miettiä... (Haastateltava F.)

No kyl mä niinkun näkisin, että tää elämä on ninkun aika isossa murroksessa ylipäänsä, tän syntyvyyden kehittymisen ja ihmisten liikkuvuuden ja osin tän kehittyvän työmarkkinan ja työtapojen osalta... Että mitä suomalainen kunta on, niin siinä pitäis ottaa ehkä uusia tarkastelutapoja mukaan... Eli käytännössä siis tavallaan se, että minkälainen kunta me ollaan oltu, millanen kunta me tullaan olemaan, mistä me saadaan rahoitus, kelle me hoidetaan palveluita... Niin tää kenttä tulee hajoamaan yhä enemmän siitä, mitä se on ennen ollut... (Haastateltava C.)

Et me ollaan näkemässä, jopa Uudenmaan sisällä, että siellä on kuntia, joilla voi olla todella suuria ongelmia tän väestökehittymisen ja talouden näkökulmasta. Mä luulen, että kuntakenttä yhä enemmän pirstaloituu ja voi olla, että tulee sellasia yksittäisiä ongelmatapauksia hyvällä alueella, tai sitten voi tulla menestystekijöitä sellasella alueella, jossa niinku yleisesti ajatellaan, että asiat on huonosti. Ja sit myöskin mä epäilen, että tää suora korrelaatio, että mitä isompi kunta sitä parempi, myöskin osoittautuu osin virheelliseksi. (Haastateltava C.)

Meidän pitää ajatella ihan uudella tavalla, että tämmönen niinkun kategorinen väestömääräpohjainen ajattelu, niin se on todella vanhanaikaista... Se että joissain paikoissa on vähän ihmisiä, niin se ei tarkoita, etteikö siellä olisi resursseja. (Haastateltava I.)

Alla olevasta kuviosta (Kuvio 19) käy havainnollisesti ilmi, minkälaisista alaluokista tämä yläluokka rakentuu.



Kuvio 19. Yläluokan numero 21 muodostuminen alaluokista

5 Johtopäätökset ja pohdinta

5.1 Vastaus tutkimuskysymykseen

Tutkimuskysymykseni on siis tässä tutkielmassa ollut: *”Miten Uudenmaan sote-erillisratkaisu kuvastaa kaupungistumista ja kuntien erilaistumiskehitystä Kainuun sekä Päijät-Hämeen kuntien näkökulmasta tarkasteltuna?”* Vastauksena tähän kysymykseen aineistosta nousi neljä pääluokkaa: 1) Resurssit ja valta keskittyvät 2) Tulevaisuudennäkymät ovat pääasiallisesti synkkiä 3) Haasteiden lisäksi on kuitenkin myös menestymisen mahdollisuuksia 4) Realiteettien hyväksymistä ja rohkeaa uudistumista tarvitaan. Näitä pääluokkia tarkastelemalla olen löytänyt seuraavanlaisen kokoavan yleisnarratiivin, joka toimii samalla myös kiteytettynä vastauksena tutkimuskysymykseeni:

Resurssit ja yhteiskuntapoliittinen valta keskittyvät Suomessa Uudellemaalle sekä maakuntien keskuskaupungeille. Harvaanasuttujen alueiden pienet kunnat ovat äärimmäisen kovien haasteiden edessä, mutta toivoa ei niissä olla kuitenkaan kokonaan menetetty. Näiden kuntien menestyminen tulevaisuudessa edellyttää demografisten ja taloudellisten realiteettien hyväksymistä sekä rohkeaa uudistumista. Muutosta ei voida pysäyttää, mutta kehityskulkuja voidaan proaktiivisen toimijuuden myötä olla jossain määrin itse ohjaamassa. Kuntalaisten palvelut voidaan tulevaisuudessakin saada järjestettyä, mikäli vanhoja toimintatapoja ollaan valmiita ennakoluulottomasti muokkaamaan toimintaympäristön muuttuessa. Näissäkin kunnissa on pakko hyväksyä se tosiasia, että menestyminen uudenaikaisissa olosuhteissa edellyttää sopeutumiskykyä sekä uudenlaisia ”työkaluja”.

Tämä kokoava yleisnarratiivi toimii siis aineistolähtöisen sisällönanalyysini myötä jalostuneena aineiston yhdistävänä luokkana. Se on noussut aineistostani esiin systemaattisen tarkastelun tuloksena, kun olen ryhmitellyt ja yhdistellyt analyysikysymysten kautta saatuja vastauksia sisällöllisiä samankaltaisuuksia etsien. Seuraavaksi tarkastelen alaluvussa 5.2 tutkimustuloksia vielä syvällisemmin ja yksityiskohtaisemmin. Kyseinen alaluku jakautuu edelleen neljään alalukuun, joissa pohdiskelen systemaattisesti erikseen jokaista aineistosta esiinnoussutta pääluokkaa, ja tarkastelen aineiston yhtymäkohtia suhteessa käsittelemääni teoreettiseen viitekehykseen.

5.2 Kaupungistumisen tarkastelua myös kutistuvien kuntien näkökulmat huomioimalla

Uudenmaan sote-erillisratkaisua mietittäessä saatetaan helposti ajautua ajattelemaan siilomaisesti, että kyseisen ratkaisun luominen tai luomatta jättäminen olisi vain Uudenmaan ja valtion keskushallinnon välinen asia. Saattaa ensiksi tulla mieleen, ettei muulla Suomella tai esimerkiksi syrjäisempien alueiden pienillä kunnilla olisi tarvetta, kiinnostusta taikka kompetenssia käydä tällaiseen alueelliseen erityisratkaisuun liittyvää keskustelua. Tämäntyyppinen kapeakatseinen ajattelu näyttää kuitenkin olevan tämän tutkielman perusteella täysin virheellistä. Ensinnäkin tässä tutkielmassa tarkastellut ilmiöt kuten kaupungistuminen sekä kuntien erilaistumiskehitys ovat kyseisen erillisratkaisun keskeisimpiä ajureita. Nämä ilmiöt ovat toki merkittäviä Uudellamaalla ja muilla kasvavilla kaupunkiseuduilla, mutta vähintään yhtä keskeinen niiden merkitys on väestöään menettävillä alueilla sekä kutistuvissa kunnissa. Väestöään menettävät kunnat näyttäytyvät demografisesti sekä taloudellisesti tämän kaltaisissa kehityskuluissa häviävänä ja kasvavat kaupungit puolestaan voittavana osapuolena. Kutistuvat kunnat joutuvat kohtaavat kaupungistumisen ja kuntien erilaistumiskehityksen aiheuttamia haasteita jatkuvasti strategisissa valinnoissaan sekä jokapäiväiseen arkiseen palveluntuotantoonsa liittyvissä käytännön tilanteissa. Näitä ilmiöitä ilmentävästä sekä mahdollisesti myös vahvistavasta Uudenmaan sote-erillisratkaisusta käytävä keskustelu kuuluukin siis ehdottomasti myös näille kunnille sekä koko Suomen kuntakentälle. Toiseksi sote-järjestelmän uudistaminen on mm. julkisen talouden kestävyiden sekä koko suomalaisen kansantalouden kannalta varsin merkittävä kokonaisuus. Mahdollinen Uudenmaan erillisratkaisu on puolestaan keskeinen elementti toisaalta poikkeuksena valtakunnalliseen pääsääntöön, mutta toisaalta myös koko reformin onnistumisen mahdollistajana. Tässäkään mielessä ei ole siis perusteltua jättää valtaosaa Suomen kunnista ulos siitä keskustelusta, jonka seurauksena suurelta osin joko ratkaistaan taikka ollaan ratkaisematta tulevaisuuden suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan taloudellinen kestävyys. Vielä kolmanneksi, alueellinen yhdenvertaisuus tai sen mahdollinen puutteellisuus, ovat erittäin relevantteja näkökulmia siinä keskustelussa, jota käydään liittyen erilaisiin tapoihin järjestää kansalaisten sosiaali- ja terveyspalveluita Suomessa. Tämäkin keskustelu on rakentavampaa ja hedelmällisempää, mikäli keskustelussa on mukana mahdollisimman laaja edustus erilaisia kuntia. Eri näkökantoja punnitsemalla ja laaja-alaisen osallistamisen myötä mahdollisesti syntyneet päätöksetkin ovat todennäköisemmin paremmin ymmärrettyjä sekä legitiimeiksi koettuja.

5.2.1 Resurssit ja valta keskittyvät

Kuntakentän polarisoitunut luonne näkyi aineistossa vahvana. Tutkielman informantit olivat väestöään menettävien alueiden kuntien edustajia, ja tutkittavana tapauksena oli puolestaan hallinnollinen ratkaisu, joka suurelta osin johtuu suomalaisten muuttovirtojen kasautumisesta Uudellemaalle. Täten aineisto vaikutti muodostuva osin varsin kärkkääksi, ja huomattavissa oli myös tiettyjä arroganssin piirteitä. Tämänkaltaisen vastakkainasettelua korostava puhunta saattaa tietyiltä osin ilmentää "demografia-ahdistusta" sekä kaupunkien ja maaseutujen "heimoutumista", kun eri alueiden väestö määrittelee uudelleen omaa identiteettiään muuttuvassa toimintaympäristössä (Dufva 2019, 24–27). Osassa vastauksia pääkaupunkiseutua ja muita suuria väestökeskittymiä pidettiin ylpeinä ja omaa etuaan tavoittelevina. Niiden nähtiin kokonaisvaltakunnallisen edun sijasta keskittyvän pikemminkin omien tavoitteidensa mukaiseen toiminnan osaoptimointiin. Pienten ja perifeeristen kuntien nähtiin jäävän päätöksenteossa vaille tosiasiallisia vaikuttamismahdollisuuksia. Suurten ja sijainniltaan keskeisten kaupunkien vallan koettiin selvästi kasvaneen suomalaisessa yhteiskunnassa, eikä valtion nähty nykyisin riittävällä tavalla tasaavan näitä alueellisia voimasuhteita esimerkiksi aluepolitiikan keinoin.

Uudenmaan sote-erillISRatkaisun tarpeellisuus kyseenalaistettiin osassa vastauksia, ja sen valmistelun koettiin tapahtuneen liian piilossa julkisuudelta. Toisaalta osassa vastauksia ymmärrettiin erillISRatkaisun tarve ja muutoinkin pääkaupunkiseudun sekä maakunnallisten keskusten poikkeava kohtelu. Näissä vastauksissa oltiin valmiita tunnustamaan alueiden sekä kuntien erilaisuus ja kehittämään niitä kunkin orgaanin omista lähtökohdista alueelliset erityispiirteet huomioiden. Suurten kaupunkien ja kasvukeskusten veturin rooleja sekä erityisasemaa pidettiin perusteltuina ja niiden katsottiin kilpailevan omissa viiteryhmissään verrattuna syrjäisempien alueiden pieniin kuntiin. Suurten kaupunkien kilpailu keskenään ja omissa kansainvälisissäkin sarjoissaan nousee laajalti esiin myös tämän tutkielman teoreettisessa viitekehysessä (Katz & Bradley 2013; Le Galès 2017; Dufva 2019).

5.2.2 Tulevaisuudennäkymät ovat pääasiallisesti synkkiä

Enimmäkseen vastaajat olivat huolissaan väestöään menettävien pienten perifeeristen kuntien tulevaisuudennäkymistä. Heidän mukaansa näihin näkymiin liittyy suurta epävarmuutta sekä tietyiltä osin myös epäuskoa. Erityistä huolta vastaajissa aiheuttivat mm. väestön väheneminen, väestörakenteen voimakas muutos sekä kiinteistöjen arvon lasku. Alhaisesta syntyvyydestä, nuorten ja työikäisten poispäin suuntautuvista muuttovirroista sekä jäljelle jäävän väestön ikääntymisestä seuraa erittäin vaikea taloudellinen yhtälö, jonka kanssa suuren osan suomalaisista

kunnista nähtiin olevan äärimmäisissä vaikeuksissa. Samankaltaiset huolenaiheet näyttäytyvät keskeisimpinä laajemminkin eurooppalaista urbaania kutistumista tarkasteltaessa (Döringer ym. 2019). Väestön ja palveluiden nähtiin kasautuvan myös luonnollisesti, mutta suurelta osin myös tietoisien keskittämispolitiikan seurauksena. Osa vastaajista koki, että valtio ja suuret kaupungit ovat jättäneet pienemmät perifeeriset kunnat sekä niiden asukkaat oman onnensa nojaan, eräänlaisen darwinismin hengessä, sopeutumaan megatrendien aiheuttamiin vaikutuksiin.

Kunnan maantieteellinen sijoittuminen suhteessa maakunnan keskuskaupunkiin, mutta toisaalta myös erityisesti suhteessa pääkaupunkiseutuun, nähtiin hyvin merkityksellisenä tekijänä kunnan tulevaisuuden elinvoimapotentiaalin sekä adaptoitumiskyvyn kannalta. Mitä parempi on kunnan saavutettavuus, sitä monipuolisemmat ovat sen mahdollisuudet sopeutua tulevaisuuden muutoksiin. Heikosti saavutettava kunta on puolestaan haavoittuvaisempi esimerkiksi suhteessa elinkeinoelämän muutoksiin. Lisäksi tällaisissa kunnissa myös tiettyjen palveluiden kustannustehokkaat ja järkevät keskittämistoimet muodostuvat helposti ongelmallisiksi pitkien etäisyyksien sekä muutoin heikon saavutettavuuden vuoksi. Päälimmäisenä informanttien [jotka olivat siis väestöään menettävien kuntien korkeita viranhaltijoita] näkemyksissä näkyi todellinen huoli heidän omien kuntalaistensa palveluista sekä laajemminkin valtakunnallisen yhdenvertaisuuden toteutumisesta koko suomalaisessa yhteiskunnassa. Useat haastateltavat vaikuttivat kokevan suurta painetta ja vastuuta pyrkiessään järjestämään oman kuntansa asukkaille riittävät sekä perusoikeuksien mukaiset palvelut myös tulevaisuudessa.

5.2.3 Haasteiden lisäksi on kuitenkin myös menestymisen mahdollisuuksia

Useista huolestuttavista näkymistä huolimatta, haastateltavat näkivät kuntiensä tulevaisuudessa myös valonpilkahduksia sekä toivoa. Tietyiltä osin vallitsevien trendien nähtiin myös luovan mahdollisuuksia informanttien edustamille kunnille. Perusteellisuuden positiivisia näkymiä tuotiin tiettyjen kuntien osalta esiin, ja matkailuelinkeinon sekä vapaa-ajan asumisen kasvaviin mahdollisuuksiin uskottiin laajalti. Erityisesti digitalisaation lisääntymisen mukanaan tuomiin mahdollisuuksiin, kuten paikkariippumattoman työn lisääntymiseen kohdistui suhteellisen suuria odotuksia. Mikäli erityisesti erilaisia asiantuntijatöitä pystytään ja halutaan tulevaisuudessa tehdä entistä enemmän etänä, voisi tällaisella kehityksellä olla positiivisia vaikutuksia luonnonläheisten ja vehreiden syrjäisempienkin kuntien väestörakenteeseen sekä talouteen.

Suurten kaupunkien vallasta puhuttaessa, osa haastateltavista näki niiden vallan olevan osittain myös näennäistä. Heidän mukaansa valtio määrittelee joka tapauksessa suurtenkin kaupunkien

vallan rajat, eikä kaupunkien valta-asemaa tulisi näin ollen myöskään ylikorostaa. Niin suurten kuin pienempienkin kaupunkien todellisen vallan nähtiin nykyisin olevan merkittäväällä tavalla erilaisissa verkostoissa. Se, kuinka hyvin mikäkin kaupunki tai muu toimija kykenee käyttämään verkostoyhteistyön elementtejä hyväkseen, ratkaisee nykyisin suurelta osin kyseisen toimijan todellisen yhteiskunnallisen vallan. Myös kaupungin johtajan persoonalla katsottiin olevan suurta merkitystä siinä, millaiseksi koko kunnan tai kaupungin rooli suhteessa muihin toimijoihin muodostuu. Esimerkkinä tällaisen vahvan ja näkyvän johtajan vaikutuksesta koko kaupungin rooliin mainittiin useissa haastatteluissa Helsingin pormestari Jan Vapaavuoren valtakunnallisesti merkittävä rooli. Samalla tavoin myös pienen kunnan nähtiin voivan ottaa itselleen kokoaan suurempaa roolia osaavan ja näkyvän johtohahmon avulla.

Yhdeksi pienen kunnan vahvuudeksi nähtiin ketteryys erilaisissa muutostilanteissa, joissa toimintaan on tehtävä nopeita korjausliikkeitä taikka muutoksia. Keskeiseksi elementiksi kunnan selviytymisen kannalta mainittiin se, että kunnalla on kykyä tunnistaa omat vahvuutensa ja voimavaransa sekä hyödyntää niitä. Tämä lienee toki tärkeää myös suurempien kaupunkien kohdalla, mutta erityisesti tällaisessa pienten ja perifeeristen kuntien kontekstissa haastateltavat kokivat sen elintärkeänä.

5.2.4 Realiteettien hyväksymistä ja rohkeaa uudistumista tarvitaan

Haastateltavat olivat vahvasti sitä mieltä, että sote-uudistus tarvitaan, koska järjestelmän kustannusrakenne ei ole nykyisellään kestävä. Taloudelliset tunnusluvut kertoivat heidän mukaansa armotonta viestiään entisestään niukkenevista resursseista sekä kasvavista palveluntarpeista. Sopeuttamistarpeen ilmeisyys sekä taloudelliset realiteetit olivat sen kaltaisia, ettei sote-uudistuksessa ollut vastaajien mukaan enää varaa epäonnistua. Vaikka viranhaltijapuolella vallitsikin vastaajien mukaan tästä asetelmasta laaja konsensus, ovat erilaiset keskittämisen- ja supistamispäätökset näyttäneet poliittisesti hyvin vaikeina. Esimerkiksi palveluverkon harventumiseen liittyi aineiston mukaan paljon poliittisia ristiriitoja ja jopa populismia, joka ei kaikissa tilanteissa suinkaan ole kuntalaisten edun mukaista.

Perifeeristen kuntien asukkaat vaikuttivat aineiston perusteella kuitenkin olevan usein tyytyväisiä vaatimattomampaan palvelutarjontaan kuin suurempien kaupunkien asukkaat. Haastateltavat kertoivat tämän olevan normaalia ja välttämätöntäkin, koska syrjäisessä sijainnissa asuvien pienen kunnan asukkaiden on aina pitänyt hyväksyä suurempi omatoimisuuden aste kuin suuressa kaupungissa, palveluiden välittömässä läheisyydessä asuvien henkilöiden. Palveluiden

saavutettavuuden sijaan korostettiin, että useissa tapauksissa tärkeämpää olisi keskittyä palveluiden saatavuuteen. Tiettyjä palveluita, joita ihmiset tarvitsevat harvemmin, voitaisiin vastaajien mukaan hakea tulevaisuudessa entistä enemmän myös etäämmältä. Vastaajat toki huomauttivat, että tiettyjen palveluiden tulee jatkossakin olla lähipalveluita. Tämänäköiselle keskittämislle tulevat harvaanasutulla alueella helposti maantieteelliset kipurajat vastaan esimerkiksi tiettyjen sote-palveluiden osalta.

Kuntien tehtävien eriyttämiseen liittyvä ”kevyt kunta” -keskustelu jakoi vastaajien mielipiteitä voimakkaasti. Osa vastaajista piti tällaista yhteiskunnallista keskustelua tervetulleena ja sisältävän jopa mahdollisia ratkaisuja perifeeristen pienten kuntien palvelutuotannon haasteisiin. Osa vastaajista puolestaan piti jo tällaista keskustelua itsessään vahingollisena ja näki sen hyvin asenteellisena sekä puolue-/kaupunkipoliittisesti värittyneenä. Kunnan kutistumisen hyväksyminen ja muutoinkin realistisempi strateginen ajattelu nousivat vastauksissa myös esille. Väestöään menettävän perifeerisen kunnan strategisen kehittämisen nähtiin aineistossa hedelmällisemmäksi ja järkevämmäksi, mikäli se tapahtuisi realistisesti taloudelliset sekä demografiset lähtökohdat hyväksymällä. Käytännön tasolla peräänkuulutettiin enemmän realismia kuntastrategioihin sekä supistumisen suunnittelua. Tältä osin aineiston puhunta vaikuttaakin kytkeytyvän uudenlaiseen *älykkään kutistumisen [smart shrinking]* ajatteluun, jossa kutistuvien kuntien kehittämisen tulisi tapahtua enemmän niiden omista lähtökohdista ja suhteessa niiden omiin tavoitteisiin (Wiechmann & Pallagst 2012, 261–265, 277–278).

Kunnan palvelutehtävää korostettiin aineistossa vahvasti. Yritysten sekä nuoren väestön tulevaisuuden näkymien turvaaminen koettiin aineistossa tärkeinä kunnan elinvoimaa rakentavina elementteinä. Yleisemmällä tasolla kunta koettiin eniten palveluiden järjestäjänä sekä hyvinvointiyhteiskunnan turvaajana. Aineistosta nousi esiin myös tarve määritellä suomalainen kuntakäsite uudelleen. Kuntien monimuotoisuutta korostettiin vahvasti. Väestömääräpohjainen ajattelu ja kuntien jaottelu tuolla perusteella koettiin vanhanaikaisena ja epäkäytännöllisenä. Niin pieniä kuntia kuin suuria kaupunkejaakin pidettiin keskenään hyvin heterogeenisinä. Aineistossa näkyikin tältä osin samanlaista ajattelua kuin Anni Jäntin väitöskirjassa (Jäntti 2016), eli halukkuutta siirtyä yhtenäiskunta-ajattelusta kohti moninaiskunta-ajattelua. Tällöin useiden keskenään erilaisten ja rinnakkaisten kuntatodellisuuksien olemassaolo tunnustettaisiin ja se kyettäisiin näkemään arvokkaana ja jopa toivottavana. (Jäntti 2016, 192–193, 203–204.) Jäntti näkee myös tarpeen kunnan uudelleen profiloitumiselle sekä kunnan olemassaolon perusteiden määrittelemiselle kasvavan, mikäli esimerkiksi sote-tehtävät poistuvat kuntien vastuulta

tulevaisuudessa. Paikallisten priorisointien merkitys lisääntynee tällöin entisestään ja kunnat muodostuvat keskenään entistäkin heterogeenisemmäksi joukoksi. Tietyntylaisia näkemyseroja on kuitenkin havaittavissa tämän tutkielman informanttien näkemysten sekä Jäntin tutkimusaineiston välillä. Tämän tutkielman aineistossa haastateltavat vaikuttivat kokevan kunnan palvelutehtävät erityisen tärkeänä kunnan identiteettiä sekä olemassaoloa määrittävänä osa-alueena, kun taas Jäntin tutkimuksessa kunnan itsehallinnollinen ja poliittinen rooli painottuivat enemmän. (Jäntti 2017, 56–57, 61–63, 65–66.)

5.3 Tulosten merkitys, luotettavuus ja käytettävyys

Tämän kaltainen perifeeristen väestöään menettävien kuntien näkökulma saattaa toimia hedelmällisenä lisänä ja eräänlaisena kokonaisvaltaista ajattelua täydentävänä vastavoimana, kun pohditaan Uudenmaan metropolialueen erityisratkaisuja. Yleisemmällä tasolla ajateltuna erilaisissa erityis- ja poikkeusratkaisuissa on mielestäni hyödyllistä kuulla näkemyksiä myös erityisratkaisun välittömän vaikutuspiirin ulkopuolelta. Tämänkaltaisen lähestymistapa voi ehkäistä yksipuolista ja kuplamaista ajattelua sekä osaltaan tukea holistisemman kokonaiskuvan rakentumista.

Tehdyistä teemahaastatteluista ainoastaan yksi haastattelu yhdeksästä [1/9] on tehty koronaepidemian varsinaisen laajan ilmenemisen jälkeen keväällä 2020. Tuossa haastattelussa oli suhteellisen vahvasti läsnä poikkeusolojen järjestelyihin ja kokemuksiin liittyvää puhuntaa sekä pohdintaa useisiinkin haastattelun teemoihin liittyen. Tämä herättää luonnollisesti kysymyksen, olisiko aineisto näyttänyt merkittävästi erilaiselta, mikäli kaikki haastattelut olisi tehty vasta koronaepidemian laajan ilmenemisen jälkeen. Tuon haastattelun ajankohtana Uusimaa oli esimerkiksi jo eristetty valmiuslain nojalla muusta Suomesta (Valtioneuvosto 2020). Vaikka tässä tapauksessa kyse olikin epidemiologisesta turvaamistoimenpiteestä, konkretisoi Uudenmaan maantieteellinen eristäminen kuitenkin tietyllä tavalla kyseisen väestökeskittymän erilaisuutta muuhun Suomeen verrattuna. Ainakin välillisesti Uudenmaan eristämisen voidaan katsoa kytkeytyneen mm. suurempaan väestötiheyteen ja siten myös tämän tutkielman käsitteistöön, kuten kaupungistumisen ilmiöön. Tutkija Timo Aro toteaa Helsingin Sanomien artikkelissa, että koronaepidemia näyttää vahvistaneen sub-urbanisaatiota eli esikaupungistumista sekä vastakaupungistumista suomalaisessa yhteiskunnassa. Hänen mukaansa koronatilanne onkin jo tuoreiden tilastojen valossa lisännyt ihmisten poismuuttoa suuremmista kaupungeista. Esimerkiksi vastakaupungistumiseen liittyvät henkilövirratt ovat toistaiseksi toki pieniä verrattuna muihin

urbanisaatiovirtoihin, mutta Aro näkee ne kuitenkin eräänlaisina merkkeinä ”pinnan alla piilevistä muutoksista” muuttoliikkeen tuleviin kehityskuluihin liittyen. (Helsingin Sanomat 2020.)

5.4 Kiinnostavia jatkotutkimusaiheita

Resilienssin käsite vaikuttaa lisätutkimuksen arvoiselta suhteessa erilaistuvan kuntakentän sekä kutistuvien kaupunkien kontekstiin. Kotilainen ym. tarkastelevat tähän asetelmaan liittyen tapaustutkimuksessaan Lieksan kuntaa (Kotilainen ym. 2015). Olisi kiinnostavaa tutkia ja vertailla sellaisia kutistuvia kaupunkeja, jotka ovat keksineet joitain ratkaisuja toimintansa uudistamiseen tai uuteen rooliinsa liittyen. Millaisia nämä uudet roolit ovat ja mikä yhdistää tällaisia lähtökohtaisen resiliентtejä kuntia, jotka ovat onnistuneet vastaamaan kyseisen kaltaisiin suuriin haasteisiin. Toisaalta voisi myös tutkia tarkemmin erilaisia strategisia valintoja, joita eri kunnat ovat tehneet vastatakseen *kuntien erilaistumiskehityksen* sekä *kutistuvien kaupunkien* ilmiön aiheuttamiin haasteisiin. Tällaisessa tarkastelussa voisi tutkia, minkälaisia tuloksia eri valinnoilla on saavutettu, ja kuinka ne korreloivat kyseisten kuntien resilienssin kanssa. Tämä tutkimusasetelma olisi varmasti haasteellinen ja vaatisi paljon tarkentamista sekä rajaamista, mutta näkisin, että mikäli resilienssille onnistuttaisiin luomaan validi mittaristo, olisi tämänkin aiheen tutkiminen täysin mahdollista.

Olen tässä tutkielmassani tarkastellut Kainuun ja Päijät-Hämeen kuntien suhtautumista kaupungistumiseen, kuntien erilaistumiskehitykseen sekä Uudenmaan sote-erillISRatkaisuun. Olisi kiinnostavaa tutkia samojen alueiden kuntien näkemyksiä kyseisiin teemoihin viiden tai kymmenen vuoden kuluttua. Sote-uudistus on toivottavasti ollut silloin olemassa jossain muodossa jo jonkin aikaa. Mitkä mahtaisivat olla näiden kuntien kokemukset soten uudelleenjärjestelystä ja mahdollisen Uudenmaan erillISRatkaisun toimivuudesta silloin?

Lähteet

- Airaksinen, J. (2017). Kuntien tulevaisuus ja erilaisuus. Teoksessa: I. Nyholm, A. Haveri, K. Majoinen & M. Pekola-Sjöblom, (toim.) *Tulevaisuuden kunta* (s. 170–187). Helsinki: Kuntaliitto.
- Airaksinen, J., Nyholm, I. & Jäntti, A. (2011). Kuntahallinnon uudelleenorganisoinnin vaikutukset kuntajohtamiseen. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja*, 39 (2011), 136–157. Haettu osoitteesta: <https://tuni.finna.fi/Record/arto.1572223>, 3.11.2019.
- Barber, B. R. (2013). *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*. New Haven: Yale University Press.
- Dufva, M. (2019). *Megatrendit 2020*. Sitran selvityksiä 162. Vantaa: Sitra. Haettu osoitteesta: <https://media.sitra.fi/2019/12/15143428/megatrendit-2020.pdf>, 6.1.2020.
- Döringer, S., Uchiyama, Y., Penker, M. & Kohsaka, R. (2019). A meta-analysis of shrinking cities in Europe and Japan. Towards an integrative research agenda. *European Planning Studies*, 28(9), 1693-1712. DOI: 10.1080/09654313.2019.1604635.
- EY (2018). What's after what's next? The upside of disruption - Megatrends shaping 2018 and beyond. *Ernst & Young:n nettisivut*. Haettu osoitteesta: https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/en_gl/topics/megatrends/ey-megatrends-final-onscreen.pdf, 3.9.2020.
- Gerten, C., Fina, S. & Rusche, K. (2019). The Sprawling Planet: Simplifying the Measurement of Global Urbanization Trends. *Frontiers in Environmental Science*, Vol. 7 (September). <https://doi.org/10.3389/fenvs.2019.00140>
- Haveri, A. & Airaksinen, J. (2011). Itsehallinto asukkaiden paikalliseen itsehallintoon perustuvana hallintana. Teoksessa: A. Haveri, J. Stenvall & K. Majoinen, (toim.) *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet* (s. 51–62). Helsinki: Kuntaliitto.
- Helsingin Sanomat (2017). Jan vapaavuori ja Lauri Lyly HS:N vieraskynässä: Sote-uudistus tarvitaan, maakuntauudistusta ei. *Helsingin Sanomat*, 30.9.2017, *Pääkirjoitus*. Haettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000005388804.html>, 2.9.2020.
- Helsingin Sanomat (2019). Suomeen kaavaillaan kevytkuntia, joilla ei olisi samoja oikeuksia ja velvollisuuksia kuin muilla. *Helsingin Sanomat*, 17.8.2019, *Politiikka*. Haettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006207173.html?share=554eded05e88587422b9f65dfac186f2>, 10.10.2019.
- Helsingin Sanomat (2020). Kaupungin hohto katosi koronaepidemian myötä – Nuoren parin kerrostaloasunto Kruununhaassa vaihtui hirsitaloon Yllästänturin juurella. *Helsingin Sanomat*, 6.9.2020, *Kotimaa*. Haettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000006625706.html>, 7.9.2020.

- Hiltunen, E. (2019). *Tulossa huomenna: Miten megatrendit muokkaavat tulevaisuuttamme*. Jyväskylä: Docendo Oy.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2009). *Tutki ja kirjoita* (15. uud. p.). Helsinki: Tammi.
- Jäntti, A. (2016). *Kunta, muutos ja kuntamuutos*. Tampereen yliopisto. Acta Universitatis Tamperensis 2215.
- Jäntti, A. (2017). Mihin kuntaa tarvitaan tulevaisuudessa? – Kunta elämisen edellytyksiä luovana itsehallinnollisena paikallisyhteisönä. Teoksessa: I. Nyholm, A. Haveri, K. Majoinen & M. Pekola-Sjöblom, (toim.) *Tulevaisuuden kunta* (s. 56–68). Helsinki: Kuntaliitto.
- Karisto, E. (2019). Perustuslakitutkimus voi määrittää soten askelmerkit. *Kuntalehti* 10/2019, 42–47. Haettu osoitteesta: <https://kuntalehti.fi/digilehti/10-2019-2/1-19>, 1.11.2019.
- Katz, B. & Bradley, J. (2013). *The Metropolitan Revolution: How Cities and Metros Are Fixing Our Broken Politics and Fragile Economy*. Washington, D.C: Brookings Institution Press.
- Kotilainen, J., Eisto, I. & Vatanen, E. (2015). Uncovering Mechanisms for Resilience: Strategies to Counter Shrinkage in a Peripheral City in Finland. *European Planning Studies*, Vol. 23(1), 53–68. DOI: 10.1080/09654313.2013.820086.
- Kuntalaki (410/2015). Haettu osoitteesta: <https://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2015/20150410>, 13.9.2019.
- Kuntaliitto (2019). *Kuntapulssi- kysely*. Helsinki: Kuntaliitto. Haettu osoitteesta: <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kuntapulssi%202019-kyselyn%20tulosdiat.pdf>, 5.11.2019.
- Laaksonen, H., Laitinen, H., Hiilamo, H., Hautaviita, P., Hyvärinen, H. & Vänni, K. (2020). *Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmä*. Helsinki: Sanoma Pro Oy.
- Laine, M. (2019). *Valtion ja maakunnan välisen yhteistyön luonne pelastustoimen kehittämisessä – Case Uusimaa*. Tampereen yliopisto. Kandidaatin tutkielma. Saatavissa suoraan tutkielman tekijältä.
- Lavapuro, J., Mutanen, A., Salminen, J. & Turpeinen, M. (2019). *Yhtenäiskunnasta erilaistuviin kuntiin. Perustuslain reunaehdot kuntien tehtävien eriytymiselle*. Helsinki: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:67. Haettu osoitteesta: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161915/VNTEAS_2019_67.pdf?sequence=1&isAllowed=y, 4.12.2019.
- Le Galès, P. (2017). The Political Sociology of Cities and Urbanisation Processes: Social Movements, Inequalities and Governance. Teoksessa: S. Hall & R. Burdett, (toim.) *The SAGE Handbook of the 21st Century City* (s. 215-235). London: SAGE Publications Ltd.

- Miettinen, V. (2019). Professori Juha lavapuro: Tehtävien eriyttäminen mahdollista perustuslain puitteissa. *Kuntalehden nettisivut*. Haettu osoitteesta: <https://kuntalehti.fi/uutiset/laki/professori-juha-lavapuro-tehtavien-eriyttaminen-mahdollista-perustuslain-puitteissa/>, 10.10.2019.
- Moisio, S. & Soininvaara, I. (2017). Kunta, maakunnallinen itsehallinto ja Suomen aluekehittämisjärjestelmä. Teoksessa: I. Nyholm, A. Haveri, K. Majoinen & M. Pekola-Sjöblom, (toim.) *Tulevaisuuden kunta* (s. 312–324). Helsinki: Kuntaliitto.
- MTV/Suomi Areena (2019). *Eriytyvä vai erilaistuva suomi? Paneelikeskustelu kuntien tulevaisuudennäkymistä*. Haettu osoitteesta: <https://www.mtv.fi/sarja/suomiareena-33001006007/eriytyva-vai-erilaistuva-suomi-1113338>, 2.9.2020.
- Nilsson, L. (2017). Från urbanisering till metropolisering i det postindustriella samhället. *Ikaros: Tidskrift Om Människan Och Vetenskapen*, (2), 8–9. Haettu osoitteesta: <https://tuni.finna.fi/Record/arto.1809641>, 20.10.2020.
- Nyholm, I. (2011). Kunta-valtio-suhteen muodonmuutos – linjakkaasta liitosta monimuotoisten mekanismien määrittämäksi kokonaisuudeksi. Teoksessa: A. Haveri, J. Stenvall & K. Majoinen, (toim.) *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet* (s. 128–140). Helsinki: Kuntaliitto.
- Nyholm, I. & Niiranen, V. (2017). Kunta-valtio-suhde uudistuvassa kunnallishallinnossa. Teoksessa: I. Nyholm, A. Haveri, K. Majoinen & M. Pekola-Sjöblom, (toim.) *Tulevaisuuden kunta* (s. 119–134). Helsinki: Kuntaliitto.
- Nyholm, I., Stenvall, J., Airaksinen, J., Pekkola, E., Haveri, A., Ursin, K. & Tiuhonen, S. (2016). *Julkinen hallinto suomessa*. Helsinki: Tietosanoma.
- Prättälä, K. (2017). Lainsäädäntö yhtenäistyy – kunnat erilaistuvat. Teoksessa: I. Nyholm, A. Haveri, K. Majoinen & M. Pekola-Sjöblom, (toim.) *Tulevaisuuden kunta* (s. 278–287). Helsinki: Kuntaliitto.
- Rieniets, T. (2009). Shrinking Cities: Causes and Effects of Urban Population Losses in the Twentieth Century. *Nature and culture*, 2009, Vol. 4 (3), p.231-254. DOI:10.3167/nc.2009.040302.
- Slach, O., Bosák, V., Krtička, L., Nováček, A. & Rumpel, P. (2019). Urban Shrinkage and Sustainability: Assessing the Nexus between Population Density, Urban Structures and Urban Sustainability. *Sustainability (Basel, Switzerland)*, Vol. 11(15), 4142. DOI:10.3390/su11154142.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2019). *Uusimaa-PKS-Helsinki sote-erillisselvityksen loppuraportti*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. Haettu osoitteesta: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161971>, 9.1.2020.
- Tervo, H. (2019). Kaupungistuminen kiihtyy: säilyykö alueellinen tasapaino? *Kansantaloudellinen Aikakauskirja*, 115(2), 254–262. Haettu osoitteesta: <https://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/kansantaloudellinen-aikakauskirja-2-2019/>, 3.3.2020.

- Tilastokeskus (2019). *Syntyvyyden lasku heijastuu alueiden tulevaan väestökehitykseen. Väestöennuste 2019–2070*. Helsinki: Tilastokeskus. Haettu osoitteesta: https://www.stat.fi/til/vaenn/2019/vaenn_2019_2019-09-30_tie_001_fi.html, 11.10.2019.
- Tolkki, H., Airaksinen, J. & Haveri, A. (2011). Metropolihallinta. Neljä mallia maailmalta ja niiden sovellettavuus Suomessa. *Suomen Ympäristö*, 2011(9). Haettu osoitteesta: <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/37030>, 12.10.2019.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi* (Uudistettu laitos ed.). Helsinki: Tammi.
- Vaattovaara, M. & Joutsiniemi, A. (2018). Kohti monimuotoistuvan kaupungin ymmärrystä ja kehityksen ohjaamista. *Tieteessä Taphtuu*, 36(6). Haettu osoitteesta: <https://journal.fi/tt/article/view/76487>, 3.3.2020.
- Valtioneuvosto (2019). *Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma 6.6.2019 OSALLISTAVA JA OSAAVA SUOMI – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta*. Valtioneuvoston julkaisu 2019:23. Haettu osoitteesta: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161662>, 1.10.2019.
- Valtioneuvosto (2020). *Uudellemaalle liikkumisrajoituksia – hallitus päätti uusista lisätoimista koronaepidemian leviämisen estämiseksi*. Haettu osoitteesta: <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/uudellemaalle-liikkumisrajoituksia-hallitus-paatti-uusista-lisatoimista-koronaepidemian-leviamisen-estamiseksi>, 2.9.2020.
- Valtioneuvoston kanslia (2019). Yhtenäiskunnasta erilaistuviin kuntiin – perustuslain reunaehdot kuntien tehtävien eriytymiselle. *Hankkeen perustiedot*. Haettu osoitteesta: https://tietokayttoon.fi/hankkeet/hanke-esittely/-/asset_publisher/yhtenaiskunnasta-erilaistuviin-kuntiin-perustuslain-reunaehdot-kuntien-tehtavien-eriytymiselle, 10.10.2019.
- Valtiovarainministeriö (2015). *Kuntien itsehallinnolliset tehtävät ja niiden laajuus*. Valtiovarainministeriön julkaisu 40/2015. Haettu osoitteesta: <https://vm.fi/documents/10623/1083563/Kuntien+itsehallinnolliset+teht%C3%A4v%C3%A4t+ja+niiden+laajuus+%28raportti%29/faede779-17c3-4971-8feb-629f70545c2c/Kuntien+itsehallinnolliset+teht%C3%A4v%C3%A4t+ja+niiden+laajuus+%28raportti%29.pdf>, 17.8.2020.
- Valtiovarainministeriö (2020). *Kunnat käännekohdassa? Kuntien tilannekuva 2020*. Helsinki: Valtiovarainministeriö. Haettu osoitteesta: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-065-5>, 12.4.2020.
- Wang, J., Yang, Z. & Qian, X. (2020). Driving factors of urban shrinkage: Examining the role of local industrial diversity. *Cities*, Vol. 99, 102646. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2020.102646>
- Wiechmann, T. & Pallagst, K. M. (2012). Urban shrinkage in Germany and the USA: A Comparison of Transformation Patterns and Local Strategies. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(2), (March 2012), 261-280. DOI:10.1111/j.1468-2427.2011.01095.x

Liitteet

Liite 1. Teemahaastattelurunko

Aluksi

- Kertoisitko hieman omasta roolistasi sote-uudistusten valmisteluun liittyen?

Sote-uudistus

- Tarvitaanko sote-uudistusta?
 - Miksi?
- Mitä mieltä olet alueellisten erityispiirteiden huomioimisesta sote-uudistuksessa?
 - Voiko myös valtakunnallinen yhteismitallisuus toteutua, jos erityispiirteitä huomioidaan?
- Millainen ratkaisu Uudenmaan erillisratkaisu on mielestäsi erilaistuvan kuntakentän ongelmaan?
 - Miksi?
 - Olisiko joku muu tapa tai ratkaisu mielestäsi parempi?

Uudenmaan sote-erillisratkaisu

- Millaisena Uudenmaan maakunta näyttäytyy oman maakuntasi näkökulmasta?
- Mitä mieltä olet siitä, että Uudenmaan erillisratkaisu on kirjattu hallitusohjelmaan?
- Mikä on sen merkitys koko reformin kannalta?
- Mitä mieltä olet siitä, että Uudenmaan kuntia on ilmeisesti osallistettu laajasti erillisratkaisun valmisteluun?
- Mitä vaikutuksia erillisratkaisulla on yhtenäiskunta-ajattelulle?

Kuntien erilaistuminen

- Mitä mieltä olet yhtenäiskunta-ajattelusta?
 - Miten näet sen tulevaisuuden?
- Mitä ajattelet siitä, jos meillä olisi tulevaisuudessa erilaisia kuntia, joilla olisi erilaisia tehtäviä?
- Mistä tekijöistä kuntien erilaistuminen mielestäsi johtuu?
- Millaisia negatiivisia ja positiivisia vaikutuksia kuntien erilaistumiskehityksellä on?

Kaupungistuminen

- Miten koet pääkaupunkiseudun ja suurten kaupunkien vallan suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa?
 - Miten se valta on kehittynyt ja miten se on kehittymässä?
 - Miksi?
- Miten kaupungistuminen näkyy oman kuntasi arjessa?
- Miten kaupungistuminen vaikuttaa kuntasi strategiaan valintoihin?
- Millaisina koet oman maakuntasi kuntien tulevaisuuden näkymät?

Lopuksi

- Mihin kuntia tarvitaan tulevaisuudessa?

Anni Jäntti määritteli väitöskirjatutkimuksessaan 2017, että kunnan ydintehtävä on olla ”Elämisen edellytyksiä luova itsehallinnollinen paikallisyhteisö”. Hän konkretisoi tätä ydintehtävää kunnan neljän perustehtävän avulla. Perustehtävät olivat Jäntin mukaan: demokratiatehtävä, taloustehtävä, yhteisötehtävä ja hyvinvointitehtävä.

- Mitä mieltä olet tästä jaottelusta?
- Painottuvatko nämä perustehtävät omassa ajattelussasi jotenkin eri tavalla?
 - Voiko joku näistä perustehtävistä olla tärkeämpi kuin toinen?
 - Miksi?

Liite 2. Aineistosta esiin nousseet alaluokat

1. Rikas, ylpeä ja itsekäs
2. Varaa jopa tuhlailevaan resurssien käyttöön
3. Haluaisivat edelleen lisää valtaa
4. Eriarvoisuutta ja vastakkainasettelua
5. Tuntuu epäreilulta ja luo jännitteitä
6. Vähättelyä ja loukkaavaa kielenkäyttöä
7. Kunnallista itsehallintoa ei arvosteta kuten ennen
8. Alueellisen yhdenvertaisuuden puutteesta
9. Kansalaiset paremmassa asemassa kuin muualla
10. Erilaistaa kuntia entisestään
11. Maakunnan sisällä kuntien elinvoimassa suuria eroja
12. Tietämättömyyttä ja vääränlaisia yleistyksiä
13. ErillISRatkaisujen vaadittaneen muuallakin
14. Ymmärrettävä ja hyväksyttävissä oleva
15. Erityisasema on ymmärrettävä
16. Valtakunnallisesti muista poikkeava
17. Suunnan näyttäjän rooli
18. Kilpailevat omassa viiteryhmässään
19. Tunnustaa alueiden pysyvän erilaisuuden
20. ErillISRatkaisujen laajeneminen muuallekin on riski
21. Välttämätön, jotta koko reformi voi toteutua
22. Vallankäytölle on myös pidäkkeitä
23. Valta myös osin näennäistä
24. Potentiaalia suurempaankin valtaan olisi
25. Verkostot ja yhteistyö vallankäytön elementteinä
26. Persoonan merkitys johtamisessa ja vallan käytössä
27. Tulevaisuus näyttää epävarmalta
28. Huoli kiinteistöjen arvon laskusta
29. Tulevaisuudennäkymät ovat suurelta osin synkät
30. Taloudellisesti erittäin tiukkaa
31. Sopeuttamistarpeen ilmeisyydestä
32. Sote-uudistus tarvitaan viimeistään nyt
33. Soten kustannusrakenne ei ole kestävä
34. Kaupunkipolitiikka on korostunut
35. Aluepolitiikka loistaa poissaolollaan
36. Keskittämispolitiikka on vahvaa ja vallitsevaa
37. Kuntaliitosdiskurssi jatkuvasti läsnä
38. Myös valtiovallan on kannettava oma vastuunsa
39. Palveluiden keskittämispäätökset ovat poliittisesti vaikeita
40. Poliittisia ristiriitoja ja populismia
41. Supistumisen hyväksyminen ja analysointi on vaikeaa
42. Realismia kuntastrategioihin
43. Kunnan uudelleenmäärittäminen olisi tarpeellista
44. Väestömääräpohjainen ajattelu ei yksin ole riittävää
45. Suuret kaupungitkin ovat erilaisia
46. Kevytkuntakeskustelussa nähdään uhkia ja mahdollisuuksia

47. Kunta palveluiden järjestäjänä ja hyvinvointiyhteiskunnan turvaajana
48. Yritysten ja nuorten tulevaisuuden näkymät tärkeitä
49. Voimavarojen ja vahvuuksien tunnistaminen sekä hyödyntäminen
50. Pieni kunta voi olla ketterä muutostilanteessa
51. Positiivisiakin signaaleja on
52. Matkailuelinkeino ja vapaa-ajan asuminen kasvavaa
53. Etätöiden ja muun digitalisaation mahdollisuudet
54. Perusteellisuuden näkymät hyviä
55. Sijainnin ja liikenneyhteyksien merkitys on keskeinen
56. Pääkaupunkiseudun läheisyys on tärkeää
57. Palveluverkko harvenee
58. Palveluiden saavutettavuus heikkenee
59. Palveluiden saatavuus on oleellista
60. Kuntalaisten vaatimattomammat odotukset
61. Kasvattajaseuran rooli
62. Opiskelupaikat ja nuoret karkaavat muualle
63. Työikäisen väestön määrä pienenee
64. Väestörakenne muuttuu
65. Väestömäärä vähenee ja väestö ikääntyy
66. Muuttovirrat kuntaan ovat melko pieniä
67. Väestö ja toiminnot keskittyvät luontaisestikin
68. Työpaikkojen ja työikäisen väestön keskittymistä
69. Työvoiman saatavuusongelmia
70. Olisi mahdollista edetä kuten muuallakin
71. Uudenmaallakin sotea tulisi kehittää tehokkaammaksi
72. Epävarmuutta ratkaisun järkevyydestä
73. Valtiolla enemmän yhteistyötä Uudenmaan kanssa
74. Enemmän valtaa kuin pienemmillä
75. Yhteydestä valtakunnallisiin päätöksentekijöihin
76. Uudenmaan valta on vahvistunut
77. Keskuskaupungit dominoivat alueillaan
78. Pienten ääni ei kuulu
79. Poliittinen paine erilliskäytösalueelle on suuri
80. Piiloissa tapahtuneesta valmistelusta

Liite 3. Aineistosta esiin nousseet pääluokat ja yläluokat

Pääluokka 1: Resurssit ja valta keskittyvät

1. Eriarvoisuuden tunteen kasvu
2. Alueellisen epätasa-arvon lisääntyminen
3. Suurilla kaupungeilla on merkittävää yhteiskuntapoliittista valtaa
4. Keskittämisen- ja kaupunkipolitiikkaa aluepolitiikan sijasta
5. Rikkaampi sekä käytökseltään ylpeä ja itsekäs
6. Erityisasema ja veturin rooli
7. Uudenmaankin sotea tulisi kehittää yhtenäisen mallin mukaisesti

Pääluokka 2: Tulevaisuudennäkymät ovat pääasiallisesti synkkiä

8. Epävarmuutta sekä huolta tulevasta
9. Väestörakenteen kehittyminen huolestuttavaan suuntaan
10. Kunnan saavutettavuus on elinvoiman kannalta keskeistä

Pääluokka 3: Haasteiden lisäksi on kuitenkin myös menestymisen mahdollisuuksia

11. Todellinen valta on osin verkostoyhteistyöstä riippuvaista
12. Johtajan persoonan keskeinen merkitys
13. Mahdollisuuksia kehittyä ja vastata tulevaisuuden haasteisiin
14. Vallitsevilla trendeillä on myös positiivisia vaikutuksia kunnalle

Pääluokka 4: Realiteettien hyväksymistä ja rohkeaa uudistumista tarvitaan

15. Taloudelliset realiteetit rakenneuudistuksen ajureina
16. Kevytkuntakeskustelussa nähdään uhkia ja mahdollisuuksia
17. Keskittämispäätökset ovat poliittisesti vaikeita
18. Supistumisen hyväksymistä ja suunnittelua tarvitaan
19. Kunnan tehtävänä on palvella kuntalaisia
20. Tietyt palvelut voidaan hakea myös etäämmältä
21. Suomalaisen kunnan uudelleenmäärittelyn tarve